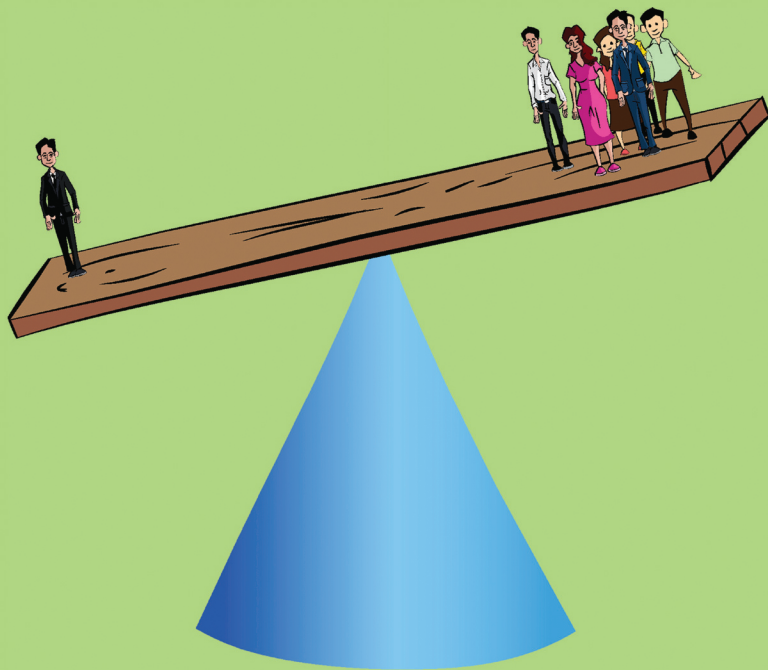


# LA POLÍTICA DEL PODER

La crisis de la democracia  
dominicana en el siglo XXI



**Wilfredo Lozano**





La política del poder:  
la crisis de la democracia  
dominicana en el siglo XXI





WILFREDO LOZANO

La política del poder:  
la crisis de la democracia  
dominicana en el siglo XXI

Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES)  
Centro de Estudios de Políticas Públicas (CEP)  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Programa  
República Dominicana (FLACSO)  
Santo Domingo, República Dominicana  
2017

*La política del poder. La crisis de la democracia dominicana en el siglo XXI*

© Wilfredo Lozano

© Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES)

© Centro de Estudios de Políticas Públicas (CEP)

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Programa República Dominicana (FLACSO)

Primera edición:

Octubre 2017

Diseño de Portada:

Domingo Guzmán

Ana Julia Lozano

Diagramación:

Eric Simó

Impreso por:

Editora Panamericana

ISBN: 978-9945-09-010-9

Impreso en República Dominicana

Printed in Dominican Republic

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra en formato impreso, multicopiado o digital, sin la autorización escrita del autor y de las instituciones propietarias de la presente edición.

Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad del autor y no comprometen necesariamente a la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, al Centro de Estudios de Políticas Públicas y a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Programa República Dominicana.

*A mis dos Julia*



*“La voluntad nacional es una de las palabras de las que los intrigantes de todos los tiempos, los déspotas de todas las edades, han abusado más. Los unos vieron en ella la expresión de los sufragios comprados por algunos agentes del poder, los otros en los votos de una minoría interesada o temerosa. Hasta hay quienes la han encontrado ya formulada en el silencio de los pueblos, pensando que del hecho de la obediencia nacía para ellos el derecho del mando”.*

ALEXIS DE TOCQUEVILLE  
***La Democracia en América***



## CONTENIDO

Índice de cuadros y gráficos .....	15
Siglas .....	19
Agradecimientos .....	23
Introducción.....	27
Capítulo I	
El Estado latinoamericano en la consolidación democrática.....	43
1. El agotamiento del Estado populista .....	44
2. El Estado latinoamericano en la globalización .....	50
3. Las políticas de ajuste y el reordenamiento del Estado .....	57
4. Cambios en la estructura social y reordenamiento político .....	59
5. Los partidos y el Estado más allá de los ajustes .....	61
Capítulo II	
Las etapas del cambio democrático.....	65
1. Premisas autoritarias .....	66
2. Las etapas del cambio político y la construcción democrática.....	76
3. Los nuevos liderazgos y la amenaza autoritaria .....	97
4. El corporativismo y los límites de la política de partidos .....	100
Capítulo III	
Las transformaciones del sistema de partidos.....	117
1. La construcción del moderno sistema de partidos ...	120



2. La crisis de la política caudillista y el sistema de partidos .....	131
3. Política clientelar y corporativismo: el moderno PLD .....	155
4. De la consolidación democrática conservadora a la crisis de la democracia clientelar .....	192
 Capítulo IV	
Las transformaciones de la sociedad civil .....	211
1. La construcción de la sociedad civil .....	213
2. Crisis, autoritarismo y transición democrática .....	218
3. Sociedad civil, Estado y política de partidos .....	231
4. El poder de la sociedad civil y el Estado .....	242
 Capítulo V	
La izquierda latinoamericana en el poder .....	249
1. ¿Cual izquierda? .....	250
2 ¿Qué representa la izquierda latinoamericana en el poder? .....	257
3. Más allá de la coyuntura neoliberal .....	264
4. La crisis de la izquierda y sus transformaciones en el poder .....	270
5. La izquierda dominicana en el espejo latinoamericano .....	280
 Capítulo VI	
La nueva derecha dominicana y sus achaques .....	295
1. La transformación neoliberal y el nacionalismo .....	297
2. Las etapas de la historia política de la derecha dominicana .....	309
3. Balaguer y el liderazgo autoritario de la derecha .....	318
4. El nacionalismo anti haitiano y la nueva derecha .....	341
 Capítulo VII	
El ciclo electoral de la consolidación democrática .....	357

1. Las fases del ciclo electoral de la consolidación democrática .....	359
2. Híper-presidencialismo y política de partidos .....	378
3. Los retos de la gobernabilidad democrática .....	387
Capítulo VIII	
La democracia clientelar y su crisis .....	411
1. El sistema clientelar y la ciudadanía democrática.....	411
2. Facciones y representación corporativa: interpretando el cambio en el sistema de partidos ...	418
3. Los límites del neopatrimonialismo en democracias frágiles .....	428
4. El fantasma autoritario y la crisis del Estado democrático de derecho .....	436
Bibliografía .....	475
Apéndice estadístico .....	509
Referencias editoriales.....	527
Índice onomástico .....	529



## ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro III.1: El presidencialismo y la confianza en las instituciones del Estado.....	151
Cuadro III.2: El apoyo a la democracia y sus problemas .....	152
Cuadro III.3: La eficacia gubernamental y la percepción de la corrupción: 2004-2014 .....	154
Cuadro III.4: Experiencias de corrupción según niveles de riesgos en las Américas y en República Dominicana: 2014.....	155
Cuadro III.5: Financiamiento al sistema de partidos en virtud de la ley 175-97 y sus modificaciones: 1998-2015 .....	159
Cuadro III.6: Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (Solidaridad) hasta 2015 .....	171
Cuadro III.7: Gastos de la Presidencia como % del Gobierno Central y como % del PIB.....	206
Cuadro IV.1: Evolución de las asociaciones de la sociedad civil por tipos y períodos: 1920-2000 .....	243
Cuadro VII.1: Comunicación digital y sociedad en República Dominicana: 2016 .....	396
Cuadro VII.2: Evolución de la afiliación al Seguro Familiar de Salud (SFS) en el marco del nuevo Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) 2003-2015 .....	400
Cuadro VII.3: Distribución de los recursos captados por el subsector AFP y sus rendimientos (2003-julio 2015).....	402
Cuadro VII.4: La crisis del sistema de justicia: evaluación en el período 2004-2014. ....	404
Cuadro VII.5: La percepción de la violencia y sus víctimas en el período 2006-2014 .....	404

Cuadro VII.6: Dinámica de la violencia: muertes violentas por tipos de homicidio: 2005-2015 .....	406
Cuadro A.1: Elecciones presidenciales y partidos: 1994-2016.....	511
Cuadro A.2: Representación congresual por partidos en el período 1994-2016 .....	516
Cuadro A.3. Poder municipal: alcaldías por partidos: 1994-2016 .....	518
Cuadro A.4: Protestas y demandas sociales 2004-2008.....	519
Cuadro A.5: La dinámica de la economía y la desigualdad social: 1991-2015 .....	520
Gráfico III.1.A: Demografía del clientelismo: 2014. Recibió u observó una oferta clientelista, según sexo.....	161
Gráfico III.1.B: Demografía del clientelismo: 2014. Recibió u observó una oferta clientelista, según grupo etareo .....	161
Gráfico III.1.C: Demografía del clientelismo: 2014. Recibió u observó una oferta clientelista, según tamaño del lugar .....	162
Gráfico III.2.A: Beneficiarios de la asistencia gubernamental y transferencias condicionadas de dinero en América Latina: 2014. Recibió una ayuda del gobierno .....	164
Gráfico III.2.B: Beneficiarios de la asistencia gubernamental y transferencias condicionadas de dinero en América Latina: 2014. Recibió una transferencia condicional del gobierno .....	165
Gráfico III.3.A.: Factores sociodemográficos de los hogares que reciben una tarjeta del Programa Solidaridad: 1914. Quintil de riqueza .....	168
Gráfico III.3.B.: Factores sociodemográficos de los hogares que reciben una tarjeta del Programa Solidaridad: 1914. Tamaño del lugar .....	169
Gráfico III.3.C.: Factores sociodemográficos de los hogares que reciben una tarjeta del Programa Solidaridad: 1914. Según nivel de educación .....	169
Gráfico III.4: Los ciclos del control presupuestario por la Presidencia: 1960-2011.....	203

Gráfico A1: Percepción de la inseguridad personal: 1994-2014...	522
Gráfico A2.1: Percepción de la corrupción: 2007-2014.....	522
Gráfico A2.1: Percepción de la corrupción y victimización personal: 2007-2014.....	523
Gráfico A3: La tolerancia y el apoyo al sistema político: 2006-2014.....	523
Gráfico A4: De “la mano dura” al apoyo a la democracia: 2006-2014.....	524
Gráfico A5: La eficacia gubernamental en políticas públicas y gobernabilidad: 2006-2014.....	525



## SIGLAS

ADOEXPO: Asociación Dominicana de Exportadores  
ALPAIS: Alianza País  
APD: Partido Acción por la Democracia  
DxC: Partido Dominicanos por el Cambio  
OP: Movimiento Opción Democrática  
APRA: Alianza Popular Revolucionaria Americana  
ACNUR: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados  
AIRD: Asociación de Industrias de la República Dominicana  
ARENA: Acción de Renovación Nacional  
BID: Banco Interamericano de Desarrollo  
BM: Banco Mundial  
BC: Banco Central  
CNM: Consejo Nacional de Migración  
CORDE: Corporación Dominicana de Empresas Estatales  
CNHE: Consejo Nacional de Hombres de Empresa  
CORDE: Corporación Dominicana de Empresas Estatales  
CONEP: Consejo Nacional de la Empresa Privada  
CEA: Consejo Estatal del Azúcar  
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
CESITRADO: Central Sindical de Trabajadores Dominicanos  
CDE: Corporación Dominicana de Electricidad  
CDEEE: Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales



COPADEBA: Consejo de Participación y Apoyo al Desarrollo Barrial

CIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

CARICOM: Caribbean Community (Comunidad del Caribe)

DNI: Departamento Nacional de Investigaciones

DGII: Dirección General de Impuestos Internos

DGA: Dirección General de Aduanas

DR-CAFTA: Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana

EE.UU.: Estados Unidos de América

EPA: Acuerdo entre la Unión Europea y Países de Asia, Pacífico y el Caribe

FINJUS: Fundación Institucionalidad y Justicia

FMI: Fondo Monetario Internacional

FMLN: Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional

FNP: Fuerza Nacional Progresista

FOUPSA: Federación Obrera Unida Pro Sindicatos Autónomos

FUSD: Frente Universitario Socialista Democrático

ICC: Iniciativa de la Cuenca del Caribe

INM: Instituto Nacional de Migración

ITBIS: Impuesto a las Transferencias de Bienes y Servicios

JCE: Junta Central Electoral

LAPOP: Latin American Public Opinion Project

LGTB: Lesbianas, Gay, Transexuales y Bisexuales

MAS: Movimiento al Socialismo

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

MORENA: Movimiento de Renovación Nacional

MPD: Movimiento Popular Dominicano

OBMICA: Observatorio Migrantes del Caribe

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OEA: Organización de Estados Americanos

OISOE: Oficina Intergubernamental Supervisora de Obras del Estado

ONE: Oficina Nacional de Estadísticas

ONG: Organizaciones no gubernamentales

ONAPLAN: Oficina Nacional de Planificación

PC: Movimiento Cívico Participación Ciudadana

PMDB: Partido Movimiento Democrático de Brasil

PNRE: Plan Nacional de Regularización

PRD: Partido Revolucionario Dominicano

PRM: Partido Revolucionario Moderno

PLD: Partido de la Liberación Dominicana

PPH: Proyecto Presidencial Hipólito Mejía

PCD: Partido Comunista Dominicano

PT: Partido de los Trabajadores (Brasil)

PSP: Partido Socialista Dominicano

PR: Partido Reformista

PRSC: Partido Reformista Social Cristiano

PEA: Población Económicamente Activa

PHD: Partido Humanista Dominicano

PIB: Producto Interno Bruto

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PSUV: Partido Socialista Unido de Venezuela

PNRE: Programa Nacional de Regularización de Extranjeros  
PUCMM: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra  
SC: Sociedad Civil  
SCJ: Suprema Corte de Justicia  
TC: Tribunal Constitucional  
TSE: Tribunal Superior Electoral  
TLC: Tratados de Libre Comercio  
UASD: Universidad Autónoma de Santo Domingo  
UE: Unión Europea  
UCN: Unión Cívica Nacional  
UDE: Unión Democrática  
UNICEF: United Nations International Children's Emergency Fund (Fondo para la Infancia de Naciones Unidas)  
UNFPA: United Nations Population Funds (Fondo de Población de Naciones Unidas)  
UN: Naciones Unidas

## AGRADECIMIENTOS

Este libro se ha alimentado de la inteligencia crítica de muchas personas con quienes he discutido la totalidad o parte del manuscrito. A algunos no debo mencionarlos por razones de simple discreción, pero a todos les agradezco sus recomendaciones y aportes.

Particularmente, me complace expresar agradecimiento a Rosa Conde, quien me invitó a participar como autor de un capítulo en el libro editado por ella e Isabel Wences, *Cambio político, desafección y elecciones en América Latina*. En dicho libro se publicó originalmente gran parte de lo que constituye el *Capítulo II* de la presente publicación. El mismo agradecimiento a Flavia Freidenberg, que me invitó a publicar, en la revista *América Latina Hoy* que dirige, un artículo sobre el sistema de partidos en República Dominicana y que hoy constituye parte sustancial del *Capítulo III* del presente libro.

Jean Michel Caroit, periodista de *Le Monde*, con un fino olfato político, leyó el manuscrito completo ayudándome a evitar repeticiones. Lo mismo puedo decir de las lecturas del manuscrito por parte de David Álvarez.

Max Puig, querido amigo y colega, discutió conmigo todo el texto e hizo observaciones que traté de incorporar en el análisis de las transiciones democráticas. Fernando Calderón, con quien me une una amistad de muchos años, leyó con detenimiento el manuscrito y me ayudó a precisar mi argumento general, sobre todo lo que tiene que ver con la dimensión sociológica de mis análisis y aspectos puntuales derivados, tales como el tema de las identidades, el papel de las oligarquías tradicionales en los procesos de cambio y modernización, así como el impacto particular de la globalización en los procesos políticos en los estados-nación de la periferia capitalista, entre otros asuntos.

Las conversaciones con Rolando Guzmán, economista y gran conocedor de la realidad dominicana, me permitieron afinar mis

argumentos en lo que tiene que ver con el crecimiento económico, la acción del Estado y los límites del desarrollo como contextos de muchos de los aspectos que definen “cuellos de botella” de la democratización.

La discusión y la lectura de varios trabajos de Miguel Ceara, economista de prestigio, gran conocedor del tema de la desigualdad y el desarrollo, me dieron espacio para fortalecer una mirada diferente a mi habitual enfoque del asunto, lo que me ayudó a precisar mi punto de vista en lo relativo a la compleja relación entre los modelos de desarrollo y los modelos de democratización.

Radhamés García, economista también, cuya experiencia política es amplia, me hizo finas observaciones sobre los actores políticos dominicanos que tomé en cuenta. Pedro Payano hizo puntuales precisiones sobre la izquierda dominicana que traté de incorporar al manuscrito, no siempre con el éxito y la profundidad que merecían. A Cornelio Nolasco le agradezco su apoyo en la construcción de las estadísticas incorporadas al libro, lo mismo que a Lilian Bobea que me proporcionó los datos básicos sobre violencia e inseguridad ciudadana que figuran en el libro y con quien he discutido largamente estos temas.

A lo largo de los años me he beneficiado de las discusiones sobre la política dominicana moderna con Pedro Catrain, querido amigo de infancia. Con él no siempre me he puesto de acuerdo en la interpretación de muchos fenómenos histórico-políticos dominicanos, pero en múltiples aspectos su punto de vista fue un referente importante y con él dialogo —sin necesidad de señalarlo— a lo largo del libro.

Deseo expresar mi agradecimiento a las instituciones coauspiciadoras de la publicación de este libro: la Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES), el Centro de Estudios de Políticas Públicas (CEP) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Estas instituciones acogieron sin reparos la idea de la publicación. Permítame el lector agradecer particularmente a las distinguidas autoridades de esas prestigiosas instituciones en la persona de Yesko Quiroga (FES), Luis Abinader (CEP) e Iván Ogando (FLACSO), quienes depositaron su confianza en la empresa de la publicación y no dudaron.

Finalmente, como se dice en estos casos y no debe olvidarse: los errores de este libro son, naturalmente, míos. Permítame el lector compartir sus pocos aciertos con tantos amigos y colegas.



## INTRODUCCIÓN

*“Tampoco hablaré de los mayores porque, además de que son repulsivos y no merecen el amor, tienen una compensación: han comido la manzana y conocen el bien y el mal, son como dioses. Y la siguen comiendo”.*

FIÓDOR M. DOSTOIEVSKI  
*Los hermanos Karamázov*

**E**ste libro trata sobre el proceso dominicano de consolidación democrática. Su foco de atención se concentra en el período comprendido entre los años noventa del siglo XX hasta nuestros días. Una parte del material aquí reunido fue publicado entre 2008 y 2015, pero un alto porcentaje del contenido es inédito, escrito particularmente para el presente texto. Pese a su heterogeneidad, un hilo conductor unifica los capítulos: la preocupación por el sistema de partidos en República Dominicana, a partir del reconocimiento de que, en el llamado proceso de consolidación democrática, paradójicamente se ha venido poniendo en peligro las conquistas mismas de la transición democrática iniciada en 1978.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La idea de que en 1994-1996 en República Dominicana se inicia una fase de consolidación democrática se desarrolla en los capítulos II y III, pero adelanto que al respecto el ex Presidente Leonel Fernández ha planteado la tesis de que este proceso se inicia con su ascenso al poder en 1996, sobre todo con su regreso al mismo en el año 2004. El argumento es por lo menos incompleto y sobre todo impreciso, pues oculta las premisas que pueden explicar la propia tesis. Si asumimos la consolidación democrática como un momento caracterizado por cambios institucionales en el Estado, en rigor la consolidación —si es que la ha habido— se inicia como una paradoja, pues en 1994 se produjeron las reformas constitucionales y políticas en el sistema electoral y en la justicia, a partir de las cuales se frenó la política del fraude en el sistema electoral y comenzó a producirse en el país importantes cambios para autonomizar la justicia del tutelaje del Poder Ejecutivo, como fue la creación del Consejo Nacional de la Magistratura; procesos todos productos de la crisis desatada por el fraude electoral de ese año contra José Francisco Peña Gómez, perpetrado por Balaguer y su PRSC. Las elecciones de 1996 en su formato de doble vuelta



En este libro se insiste en los peligros de la clientilización de la política dominicana. Sin embargo, a diferencia de otros enfoques y perspectivas que sobre el proceso político dominicano contemporáneo se plantean, afirmo que lo central para entender la debilidad de ese proceso de construcción democrática, en su llamada fase de “consolidación”, no debe sólo, ni principalmente, ir a buscarse en su creciente clientilización, asunto sin lugar a dudas relevante, significativo y cuya superación es de alta prioridad. Insisto en que la clave del problema planteado por el clientelismo generalizado hay que buscarla en el manejo neopatrimonialista del Estado por parte de las élites que controlan sus aparatos. A ello se unen los vicios y arraigo en la cultura política del faccionalismo que sufre el sistema de partidos. Es la conjunción de ambos elementos lo que ha potenciado el recurso al clientelismo como mecanismo de construcción de lealtades; de búsqueda de legitimidad política y de estabilidad del propio sistema de partidos.

El manejo neopatrimonial del Estado en sus aparatos e instituciones ha llegado a un virtuosismo instrumental de tal envergadura, que ha convertido sus programas sociales en una verdadera maquinaria productora de lealtades; ha convertido las conquistas, que en materia de seguridad social se han producido en cincuenta años, en verdaderos instrumentos de control y dominio de las voluntades políticas de los electores. Sobre todo ha producido una asombrosa dispersión del cuerpo ciudadano organizado (sociedad civil), que en su generalidad anula su potencial de acción política.

---

son un producto de esas reformas y sobre todo de esa crisis. Salvo el nombramiento de nuevos jueces en la SCJ entre 1996-2000 no hubo mayores cambios institucionales. Lo que se inicia a partir del regreso al poder de Leonel Fernández en el 2004 no es la profundización de la modernización institucional del Estado, sino su deterioro. Por otro lado, a partir del 2010, tras la reforma constitucional de ese año, la práctica histórica muestra que el Poder Ejecutivo ha profundizado su dominio del poder judicial, no sólo en la SCJ, sino en las altas cortes en su conjunto (SCJ, TC y TSE), e incluso en la JCE, cambios todos muy alejados de una reforma política modernizadora que señale la presencia de un efectivo proceso de consolidación democrática.

Hoy día la política de facción de los partidos impide una relación de las organizaciones políticas con la sociedad en base a propuestas y opciones coherentes; pone de espaldas a la élite política respecto a la sociedad; anula en la práctica el vínculo que une al ciudadano con el orden político y, de hecho, convierte al ente político en un sujeto aislado, en un verdadero cliente del mercado político. Esto desmoviliza el potencial de acción colectiva de las personas, las dispersa en su subjetividad y potencial de acción política, al tiempo que conduce al cuerpo social a un dramático sometimiento a la facción y su “política”, no ya al cuerpo coherente de un sistema de partidos.

La política en este escenario queda presa de la acción corporativa de las facciones y, por esa vía, del mercado político que controlan los partidos, como del simple interés económico que las anima. Sostenida en esa infraestructura de favores es que puede comprenderse la fragilidad institucional del sistema electoral dominicano: el perpetuo choque de un juego facciones y de partidos, sin mayores consecuencias catastróficas para el orden político.

Vista desde esa perspectiva, la llamada “consolidación democrática”, de la que políticos como Leonel Fernández se enorgullecen de haber potenciado, resulta una verdadera charada institucional, que esconde la clientilización de la ciudadanía y la conversión del hacer política en un juego corporativo de intereses particulares que bloquea el potencial de acción colectiva, base de una política democrática fundada en una ciudadanía responsable y activa.

Si tenemos una preocupación seria sobre el porvenir de la vida democrática, es determinante para el discernimiento de la política dominicana moderna asumir el debate de la tensión entre valores democráticos y cultura clientelista. La conjunción de ambos elementos produce un ejercicio muy particular de la vida democrática, que podríamos definir como *democracia clientelar*.

Pese a la aparente obviedad de su contenido, este concepto —democracia— merece una explicación que al menos delimite su alcance. Como régimen político y forma de Estado la democracia no sólo se organiza como “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, demanda de un esquema institucional que concrete las nociones a las que apunta la definición clásica:

participación, decisión popular soberana y mayoritaria y gobierno representativo. Los criterios definicionales de Dahl (1993), sobre todo, reconocen lo que la democracia requiere para alcanzar su propio contenido, pero no establecen una delimitación taxativa, mirándola como un permanente proceso de ajuste, competencia y negociación, entre las élites (poliarquías). Autores como Lipset (1987) y Macpherson (1991), por caminos distintos, clásicamente han apuntado al hecho de que este régimen político no puede sostenerse únicamente en sus componentes procedimentales, requiriendo un diseño institucional que contemple la cuestión de la igualdad social; aunque autores como Sartori (1989) insisten en que basta con la dimensión propiamente política (la competencia por la representación) para el reconocimiento del contenido democrático de un régimen, siguiendo el camino procedimental abierto por Schumpeter (1984).

En este escenario la contribución de O'Donnell insiste en el lugar ocupado por el Poder Ejecutivo en las democracias latinoamericanas, particularmente la figura presidencial. O'Donnell (1994) califica la modalidad latinoamericana de desarrollo democrático como *delegativa*, admitiendo de entrada dos cosas propias de ese tipo de experiencia democrática limitada. El primer asunto es institucional: la preeminencia del poder presidencial sobre el congresual,<sup>2</sup> lo que de suyo dificulta la articulación de mecanismos idóneos de rendición de cuentas y de equilibrios políticos que aseguren la participación pluralista. El otro asunto es socio-cultural, puesto que de suyo el carácter delegativo existe como su principal contenido definicional en este tipo de experiencia democrática porque no sólo los poderes del Estado se subordinan al poder presidencial, sino porque en la propia sociedad los actores hacen un ejercicio análogo que consolida y fortalece ese poder. Estos dos rasgos dejan poco margen a un proceso institucional de

---

<sup>2</sup> En el modelo de O'Donnell el lugar del sistema de justicia no queda claro, pues la lógica "delegativa" no sólo termina gravitando en las decisiones congresuales, tiende también a condicionar las decisiones del poder judicial, precisamente en aquellos puntos que afectan al poder presidencial en asuntos graves como la rendición de cuentas y sobre todo el tema de la corrupción.

creciente consolidación, introduciendo de manera más o menos permanente la incertidumbre a que conduce el sostenimiento del régimen político en figuras providenciales, líderes carismáticos y grupos de poder, más allá de los acuerdos formales en el seno de las organizaciones políticas, y más acá de los propios resultados de la acción electoral.

Es por esta vía que la preocupación por el liderazgo carismático, la movilización populista y el clientelismo, aparecen en la escena política como componentes más o menos generalizados de la práctica delegativa de la democracia latinoamericana. La cuestión, desde cierto ángulo, es sencilla; desde otro, es extremadamente compleja. Por el primero, la preeminencia de la figura presidencial se sostiene en una cultura política que hace de los hombres fuertes, los componentes articuladores centrales de la unidad de lo político. En ese sentido, en la democracia latinoamericana hay de manera recurrente la presencia de un componente autoritario que amenaza la práctica pluralista y el ejercicio competitivo mismo de la política democrática (Rouquié, 2011). Por otro lado, la preeminencia del presidencialismo nos retrotrae a la preocupación weberiana en torno a la tensión entre carisma y organización. Vale decir: en nuestro caso el presidencialismo latinoamericano tiende a bloquear las formas de desarrollo institucional en el Estado que se supone propias del desarrollo democrático. En esa tensión entre cultura autoritaria y débil democratismo, entre carisma e institucionalidad política, la construcción democrática se hace inestable y queda en peligro recurrente de regresiones autoritarias.<sup>3</sup>

La democracia latinoamericana, particularmente caribeña, ha sido una clásica víctima de la geopolítica, del hegemonismo de las grandes potencias que tradicionalmente han condicionado y orientado la política local en estos países. Es así que toda la política norteamericana hacia el Caribe, tras el triunfo de la Revolución Cubana de 1959, quedó condicionada a la estrategia de freno o contención de dicha experiencia revolucionaria en el resto de los

---

<sup>3</sup> Irónicamente, por medio de este componente y la tensión que lo define, hay un delgado hilo que conecta la función delegativa del ejercicio político en las democracias latinoamericanas, como la define O'Donnell (1994 y 1996), con la movilización populista, tal como la aprecia Laclau (2011).

países de la región. Fue el caso de la desaparición de Trujillo de la escena política dominicana en 1961. En esa coyuntura, el pragmatismo norteamericano subordinó el contenido de sus relaciones con el país al imperativo del anticomunismo y concretamente al llamado “peligro cubano”. De esta forma, en la práctica y en la doctrina, EE.UU. terminó apoyando y estimulando opciones políticas autoritarias en el país entre 1961 y 1978. En ese periplo, no sólo manejaron sus redes de influencia sobre las clases dirigentes tradicionales, sino que incluso apoyaron un golpe de Estado contra un gobierno democráticamente elegido (el de Bosch en 1962), ocuparon militarmente el país para impedir el triunfo de fuerzas democráticas y populares en el conflicto armado de 1965, y en 1966 dieron su abierto apoyo a un régimen autoritario como el de Balaguer, heredero de la tradición trujillista, que se prolongó por doce años. Sin embargo, al final de los años setenta se produjo una nueva situación geopolítica, pues los poderes hegemónicos en la región modificaron el esquema de relaciones con los países del área, lo que se reflejó en la postura norteamericana respecto a la transición democrática dominicana en 1978. De un modelo donde predominaba una visión autoritaria que apoyaba regímenes de fuerza o democracias autoritarias, Estados Unidos pasó a un modelo de relaciones con el Caribe que combinaba los esfuerzos neoliberales por el libre comercio y la apertura de la economía, con la defensa de los derechos humanos y la apertura democrática (Maingot y Lozano, 2005), proceso que de alguna forma se prolonga hasta nuestros días.

Esto no ha sido ni es un proceso lineal ni homogéneo. Ha significado ciertamente un mayor compromiso de los poderes hegemónicos con los derechos humanos y el fortalecimiento de instituciones democráticas en la periferia del sistema mundial, pero lo ha sido de manera desigual: mientras en toda Latinoamérica y el Caribe este esfuerzo ha sido más o menos generalizado (Rouquié, 2011; Whitehead, 2002), en Medio Oriente no ha ocultado el apoyo a actores autoritarios cuando los poderes mundiales así lo han considerado necesario y en Asia —es el caso sobre todo de Estados Unidos— han asumido una relación “realista” con China que, al tiempo que la apoyan en su incorporación a la economía global como la mayor economía de mercado después de Estados Unidos,

han decidido no cuestionar a nivel interno la permanencia de la política autoritaria en ese gran país asiático (Alí, 2005).

Lo cierto es que en el Caribe la presencia de Estados Unidos en la vida económica y política de los estados-nación del área ha sido una constante histórica. Pero lo importante es rescatar aquí un aspecto correlativo: las crisis internacionales que comúnmente han afectado a Estados Unidos repercuten con cierta intensidad en la región, no sólo en lo que refiere a sus componentes propiamente económicos, sino también a sus elementos políticos y sociales. De esta forma, por ejemplo, el período de crisis del sistema capitalista entre 1920 y 1930 repercutió dramáticamente en los países del área, potenciando cambios económicos profundos, no sólo en la articulación de sus economías agroexportadoras al mercado mundial, sino también sentando las bases de dictaduras más o menos de larga duración, como la de Trujillo en República Dominicana (1930-1961) y la de Duvalier en Haití (1957-1984). La Guerra de Corea (1950-1953) abrió en el Caribe una buena coyuntura que estimuló los inicios de la industrialización por sustitución de importaciones, pero unos años después se abrió un nuevo ciclo político que inició con la Revolución Cubana en 1959, continuó con la descolonización de países como Jamaica (1962), siguió con la larga crisis política dominicana que culminó en una guerra civil y la ocupación del país por EE.UU. en 1965, la cual tuvo repercusiones globales en el período inmediato a la guerra de Vietnam. Tras el inicio de las transiciones democráticas en República Dominicana en 1978, los años ochenta vieron el cambio del modelo de relaciones económicas de la región del Caribe con EE.UU., tras la llamada Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), que potenció el *boom* de las zonas francas de exportación y, de alguna manera, apoyó el desarrollo del turismo. Finalmente, tras la caída del muro de Berlín en 1989, con la globalización de Estados Unidos, propiciaron un gran acuerdo de libre comercio con Centroamérica en los años 90, al que se incorporó República Dominicana. En este último caso, pese a que las inversiones norteamericanas vieron en esos años hasta nuestros días descender su participación, en la práctica el libre comercio y las remesas acercaron más la economía dominicana a la economía norteamericana, haciéndola más dependiente de esta última.

En el período más reciente, la realidad es que en la región, y en particular en países como República Dominicana, se ha pasado de un modelo geopolítico que favorecía los regímenes autoritarios en la Guerra Fría a esquemas que favorecen regímenes democráticos en la globalización. En ese marco es que debe entenderse la preocupación norteamericana por el tema de los derechos humanos, lo que en el marco de la globalización se ha convertido en un eje determinante de sus relaciones con toda la región del Caribe. En ese sentido hoy existe una estrecha relación de dependencia y condicionamiento de la inserción del país en los esquemas de acuerdos y tratados de libre comercio, como el llamado DR-CAFTA, y los acuerdos de cooperación para el desarrollo y compromisos de sostenibilidad del crecimiento en el sistema de Naciones Unidas, con la afirmación de la democracia en los estados-nación de la región. Esa relación no es espúrea, obedece a un nuevo ordenamiento geopolítico de la región, particularmente vinculado con EE.UU. y las naciones que integran la Unión Europea (UE). Es de esta manera que la democracia se ha constituido en un componente relevante para la articulación, no sólo de las propuestas de cooperación norte-sur, sino también para el sostenimiento de los mecanismos que articulan el libre comercio y la propia expansión económica de Estados Unidos y Europa en el Caribe, particularmente hacia República Dominicana. Aun así, no puede obviarse que en este enfoque continúa predominando una mirada esencialmente geopolítica.

Para la República Dominicana un aspecto clave de la política democrática globalizada es el generalizado transnacionalismo en que se mueve hoy su sociedad. Lo cierto es que hoy día la diáspora dominicana cumple un papel de primer orden en la articulación del Estado-nación dominicano con los Estados Unidos. Hoy día, la economía dominicana, más que en la fase de desarrollo exportador y de industrialización por sustitución de importaciones, depende de su conexión con la economía mundial por la vía del comercio, las remesas, el turismo y las zonas francas, siendo su socio principal el gran vecino del norte. Con ello va unido la constitución de una diáspora dominicana en ciudades como New York y Boston en Estados Unidos, que ha pasado a ser un componente determinante de la política de partidos en República Dominicana, en aspectos como el financiamiento de campañas, la conexión con



la política local de New York, Boston y otras grandes ciudades norteamericanas, y sobre todo en lo que tiene que ver con el gran movimiento de remesas de los dominicanos y dominicanas hacia el país. Por su parte, la inmigración sobre todo de nacionales haitianos, se ha convertido en un componente intrínseco del mercado laboral dominicano. De esta forma, la nación dominicana se ha transnacionalizado, económica y políticamente, lo que ha redibujado su perfil socio-cultural, en ámbitos como las esferas del consumo, los estilos de vida más ligados a las interacciones cotidianas con el exterior, las expectativas de movilidad social, e incluso hasta la manera en que la gente se divierte.

En el caso dominicano, un elemento particularmente significativo es el ajuste (¿funcional?) entre la ausencia de una política de bienestar en el Estado y el rol que pasan a desempeñar las remesas como una fuente compensatoria en los hogares pobres, principalmente los dirigidos por mujeres, en aspectos específicos como la educación de los niños, la salud de los envejecientes y en general la asistencia al hogar en la demanda de bienestar en sus funciones básicas. Este es un asunto poco estudiado que requiere más investigación, pero me parece razonable admitir que, ante esa realidad, por lo menos en el caso de los hogares que reciben las remesas, el Estado ha podido “ausentarse” de la función de bienestar sin mayor temor al conflicto social. A mi juicio, este aspecto es importante para poder comprender la baja e inestable conflictividad social como reacción crítica al Estado, al tiempo de que la maquinaria estatal, con sus programas focales de asistencia a los pobres, logra efectos milagrosos en lo que podríamos llamar la lógica del control social. Este es un componente determinante para comprender la capacidad estatal para dirigir recursos a funciones predatorias de sus élites en el erario público, pues de no existir dicho recurso muy posiblemente los mismos tendrían que dirigirse a cubrir necesidades urgentes, evitando así mayores presiones sociales. De esta forma, el transnacionalismo ciudadano y la globalización de los mercados laborales, a escala regional y global, no sólo estimulan fenómenos como las migraciones internacionales, sino que producen resultados sorprendentes en las políticas sociales del Estado, en los mecanismos internos de control social y en la potenciación o debilitamiento del poder de las élites.



Aun cuando aparentemente no hay una relación directa entre la creciente importancia de las remesas provenientes de la diáspora dominicana y la cada vez más crítica desatención estatal a las políticas sociales, la realidad es que hay una conexión. Y esa relación se mueve en el sentido más oscuro: el de la incapacidad del Estado para atender la dimensión social de las políticas públicas, ante la función supletoria de las remesas en materia del salario social, como ya he indicado arriba. A esto se une la reorientación de recursos del Estado hacia rubros directamente conectados con funciones clientelares en programas específicos, como también el creciente dominio de la corrupción administrativa en la clase política. Lo central no es únicamente el enorme volumen de recursos que se mueven en estas tareas, sino fundamentalmente el carácter predatorio de su manejo por la élite política, sin mayor consecuencia por parte de la ciudadanía. Es ahí donde se conectan diversas dimensiones del actual esquema de organización social y política de República Dominicana: la predación estatal, la clientilización política, la función de las remesas en el gasto de las familias pobres y la práctica impunidad del manejo doloso de recursos públicos.

De todos modos, hay una diferencia entre las funciones desarrollistas del gasto público y las propias de un modelo meramente rentista, como la actual situación dominicana. La idea del desarrollismo supone un contexto social al que responde: poder social de los grupos favorecidos ante el Estado, limitaciones de la élite que lo controla ante la presión externa y un claro compromiso en los acuerdos políticos entre élites económicas que se benefician del poder político y las élites político-partidarias. En el modelo desarrollista hay una relativa obligatoriedad de articulación política del asistencialismo social sin descuidar niveles importantes de estímulo a inversiones en los campos industrial, agrícola y exportador. En el caso puntual de las lógicas populistas de movilización, las funciones asistenciales del gasto público se acentúan. Pero el caso del rentismo estatal es diferente. En primer lugar, se apoya en una lógica de generación de recursos que deja un amplio grado de libertad a los sectores que se vinculan al mercado mundial (exportadores, importadores, inversionistas extranjeros, etc.), ya se verifique en un esquema democrático como autoritario. En segundo lugar, la gestión de recursos estatales en este modelo rentista

autonomiza a la élite política, sobre todo el sector que controla el Poder Ejecutivo, de las presiones provenientes del sector privado, principalmente del gran empresariado, al tiempo que define un mayor potencial negociador a favor de la élite política, es decir, de quienes gobiernan, con los grupos empresariales. Al controlar recursos y hacer de los mismos una función rentista y no desarrollista, esta élite política no sólo se autonomiza, sino que logra un gran poder sobre el conjunto del sistema político, creándose las condiciones para el fortalecimiento de un estilo autoritario de mando y control políticos en un formato “democrático”.

Es de este modo que lo que fue en un determinado momento una función benefactora/asistencial o desarrollista del Estado, poco a poco cede su puesto a un manejo predatorio de la función pública. Es verdad que, tanto para la acción benefactora del Estado como para el uso predatorio de sus recursos, se requiere de un marco legitimador de la acción política frente a la población. Pero mientras la versión benefactora/asistencial negocia con la sociedad, organizada corporativamente o no, un cierto esquema de compromisos que implican consecuencias colectivas en la acción política de la gente (movilización populista, compromisos corporativos con élites sindicales y profesionales, etc.), la versión predatoria rechaza la organización social y apela al individuo. Por eso los discursos que estos estilos estatales de manejo de recursos y de políticas públicas implementan, son relativamente diferentes: el Estado “benefactor”, protector o desarrollista, apela al líder carismático que moviliza a la nación y la redime, o al partido-guía que controla la acción corporativa en la sociedad civil. En cambio, el estilo predatorio —el rentismo estatal— apela únicamente al líder redentor que salvará al individuo de su condición de ente vulnerable, sólo redimible por el favor estatal. Claramente, se trata de modelos puros, en la realidad concreta ambas modalidades se entremezclan. Tengo la convicción, sin embargo, de que el modelo dominicano se acerca cada vez más a un modelo predatorio, con las consecuencias autoritarias, desmovilizadoras de la acción política que ello supone, y los peligros de fortalecimiento de estilos autoritarios de control político y social.

A partir del enfoque descrito, el análisis propuesto me parece que permite reconocer que en realidad hay suficientes motivos de

preocupación con el porvenir del proceso de consolidación democrática dominicano en el período reciente. Aunque no analizo con rigor el grave proceso de creciente inseguridad ciudadana que se observa en la escena pública dominicana, las pocas evidencias que discuto y las conclusiones que se plantean en este libro, permiten reconocer que dicha situación no sólo debe preocupar a la ciudadanía y a quienes tienen la responsabilidad de la seguridad pública; la situación hace ver que ello no es simplemente el producto de circunstancias intervinientes en la precipitación del delito como fenómeno público, la misma es expresión de un deterioro institucional del Estado, de su incapacidad por aportar seguridad al ciudadano, pero también de la creciente fuerza que la acción delictiva ha tomado en el país como corriente o fuerza social con gran poder político en el seno de las instituciones estatales; me refiero a la corrupción generalizada, al involucramiento de sectores militares y policiales en acciones delictivas y al cada vez mayor poder del narcotráfico en el Estado.

Hay dos asuntos más que constituyen aspectos esenciales del núcleo crítico de la endeble consolidación democrática dominicana. En primer lugar, me refiero a la monopolización del poder estatal por una sola organización, a partir de la dispersión de los partidos de oposición y la fuerza hegemónica del PLD, como principal fuerza política del país. A esto se une la crisis del Estado de derecho. La dispersión y débil capacidad de intervención opositora en la vida política, a nivel del poder del gobierno en sus políticas públicas, como de la vida congresual, amenazan con la producción de una situación cuasi monopólica en el sistema de partidos, en la que el PLD opera en muchos sentidos como partido no sólo hegemónico, sino único. Este es un asunto más serio del que podemos imaginar en una lectura ligera.

A diferencia del caso mexicano, donde el PRI fue de hecho el producto político organizador y centralizador del poder, tras la revolución iniciada con Madero en 1910, el monopolio político del PLD en República Dominicana no se funda en una herencia histórica de arraigo reformador. En el caso mexicano el poder del PRI tenía detrás una verdadera herencia revolucionaria, que se burocratizó elitizando el poder en un modelo de control político *sui generis*, la dictadura perfecta, como ha sostenido

Vargas Llosa, recuperando a Octavio Paz. Por ello, el poder del PRI no dependía simplemente de la habilidad de la casta política, sino principalmente del corporativismo que motorizó dicha élite hacia la sociedad, el cual le permitió organizar sus principales agregados y clases sociales (campesinos, obreros urbanos, intelectuales, militares y grupos medios) como fuerzas corporativas manejadas por el Estado. Así, toda la sociedad fue organizada en una suerte de pacto corporativo que tuvo su correlato político: durante setenta años la casta priista se mantuvo en el poder. Sólo la presión de la globalización, la apertura de su sociedad y economía y la vecindad con Estados Unidos, agrietaron ese muro socio-político. Al fin y al cabo la expresión de Porfirio Díaz: “Pobrecito mi país, tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos” dio sus frutos.

El PLD no puede asumir esa tarea. La sociedad a la que responde no tiene la definición clasista de la mexicana; la fuerza de la organización peledista no es el producto del poder del Estado, sino de su debilidad institucional; su poder electoral es el producto de una crisis del sistema de partidos que ha debilitado hasta anular a sus oponentes; su capacidad de acción corporativa propia, aunque grande, choca con el poder de un proceso de globalización que ha hecho de la nación dominicana una sociedad abierta y globalizada, mientras ha ido colocando en manos de grandes corporaciones transnacionales las arterias productivas y financieras centrales del país. A esto se suma que en el propio seno del PLD se han producido fisuras, precisamente como resultado de su poder corporativo. En ese marco, el poder clientelar del PLD es grande, pero débil su capacidad de control del cuerpo social, cuyo mejor exponente no es sólo la vulnerabilidad de la vida ciudadana, sino también las debilidades de la gestión pública.

Pero lo que sí es una posibilidad objetiva (en el sentido en que Weber y Lukács asignaban a este concepto) es el creciente distanciamiento entre sociedad y Estado que desde hace dos décadas vemos producirse ante nuestras miradas un poco atontadas. Ese distanciamiento se revela claramente en la pérdida de capacidad del Estado para continuar sosteniendo el monopolio legítimo de la fuerza en ámbitos particulares (la proliferación del delito lo atestigua, la fuerza del narcotráfico en la esfera militar y judicial lo testifica), de la práctica y abierta sumisión de los

aparatos de justicia al poder clientelar del partido en el poder, que al tiempo que abandona la administración de la justicia en su misión de proteger a los débiles, pone al sistema judicial en abierta sumisión ante la burocracia política gobernante y en particular del primer mandatario de la nación. A esto se agrega la total subordinación y obediencia ciega del poder congresual al Presidente de la República, siendo el Congreso el poder estatal donde debía concentrarse la esencia de la vida democrática y por ello la vigilancia al administrador del Estado (el Poder Ejecutivo), específicamente al Presidente como su responsable directo. De esto continuar, ¿estaríamos ante un Estado democrático en disolución, al menos en la modalidad en que hasta ahora lo hemos asumido? ¿Podríamos estar avanzando hacia una suerte de “dictadura democrática”, de las que ya se tienen diversas experiencias latinoamericanas? Paradójicamente, e independientemente de la dirección que asuma la respuesta a estas interrogantes, esto podría aumentar aún más el poder de quienes controlan los aparatos de Estado. Temo que ello exigiría, a su vez, una suerte de poder entrópico sin dirección hegemónica, lo que al final del camino conspira contra el acuerdo democrático e incluso contra una dirección autoritaria capaz de imponer el orden. Bajo el declive de la China imperial, al final de la Dinastía Manchú, se produjo una situación semejante. Ya sabemos lo ocurrido: los señores de la guerra dominaron el declinante imperio, quienes sólo fueron controlados bajo el dominio de las potencias coloniales de Occidente que en la práctica ocuparon China, lo que al final condujo al triunfo del ejército de Mao Zedong y al ascenso al poder del partido comunista.

No podemos olvidar que la política de caudillos ha muerto, al menos como política “redentora” de grandes movimientos de masas, sobre todo en su modalidad populista. En su defecto se ha erigido una nueva política de cooptación y manejo de masas fundada en la dispersión clientelista, orientada no a la movilización social, sino a la captura de votos, que no debe confundirse con el populismo tradicional. La expresión política de mayor éxito desde la perspectiva de la acción de los partidos se ha concentrado sin dudas en el PLD, el cual ha surgido como el nuevo partido clientelista que encarna el nuevo discurso conservador que envuelve la política nacional.

En este libro no pretendo discutir ni mucho menos resolver las complejidades de los problemas creados con una consolidación democrática llena de debilidades. En el primer capítulo discuto algunos de los problemas que se le presentan al Estado latinoamericano frente a los retos de la globalización. Asumo luego el análisis de las etapas del proceso de construcción democrática dominicana, destacando sus “momentos” autoritarios, populistas y clientelistas (Capítulo II). Posteriormente, procedo a analizar la dinámica del sistema de partidos (Capítulo III). Discuto luego las transformaciones de la sociedad civil en la escena del cambio democrático (Capítulo IV). A partir de ese punto, discuto el fenómeno del resurgimiento de la izquierda latinoamericana en el poder (Capítulo V), deteniéndome al final en el caso dominicano y en seguida estudio lo que significa para la democracia dominicana el surgimiento de una nueva derecha neonacionalista (Capítulo VI). Subsecuentemente, analizo las características de los procesos electorales en la fase de consolidación democrática (VII), incluyendo las últimas elecciones generales del país del 2016. En el Capítulo VIII, finalmente, presento un análisis conclusivo concentrado en las tensiones de lo que llamo la *democracia clientelar* como modelo que ha ordenado la llamada consolidación democrática de ascendiente conservador.

A sus muchas limitaciones, el presente estudio añade una en particular: como producto de esfuerzos en su momento independientes, ya que algunos de los capítulos son el resultado de ensayos publicados en libros y revistas académicas, se producen reiteraciones inevitables y sobre todo se proponen análisis que dejan más preguntas planteadas que las que responden. Pese a esto, tengo la esperanza de que este libro ayude a una mejor comprensión de la política dominicana contemporánea, a la lucha por una sociedad democrática que supere sus peligros autoritarios, siempre presentes en democracias frágiles como la dominicana.

WILFREDO LOZANO  
Salinas/Santo Domingo  
Septiembre del 2016



# CAPÍTULO I

## EL ESTADO LATINOAMERICANO EN LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

*“Avanza y sopla tu huracán.”*

WILLIAM SHAKESPEARE  
*Coriolano*

Cuando en los años ochenta se discutía el tema del Estado, la cuestión dominante era la necesaria democratización de la sociedad que el autoritarismo en su práctica bloqueaba, o simplemente reprimía. El tema era, pues, el del autoritarismo del Estado como obstáculo fundamental de una necesaria democratización que demandaban las sociedades latinoamericanas. Fue entonces el tiempo de la lucha contra los gobiernos autoritarios y sus artífices: militares, burócratas civiles, partidos de derecha y empresarios conservadores. Hoy no solo el interés en el Estado ha cambiado, sino que incluso el lenguaje con el cual nos aproximamos a su estudio es otro.

Si las cosas son como afirmo, entonces, tras la manera de abordar en la actualidad el tema del Estado, reconocemos en nuestras sociedades un gran avance democrático, una mayor tolerancia y capacidad de acuerdo entre los actores de la vida política, como un efectivo retroceso de las fuerzas que ayer sostuvieron el autoritarismo y el miedo. Como dije, eso no quiere decir que no existan en la actualidad problemas en la construcción de las instituciones democráticas y que en el Estado no nos enfrentemos a serias dificultades que cuestionan su lugar como espacio u orden político que asegura la soberanía de la nación, monopoliza el ejercicio legítimo de la fuerza y asegura las reglas que definen y mantienen el orden social. Lo que sostengo son dos cosas: los problemas de hoy son los de una sociedad democrática llena de vacíos, los problemas de ayer fueron los de una sociedad autoritaria no democrática. Entre ambas existe un puente de problemas que aún se mantienen, de herencias históricas y culturales que condicionan



el manejo de los problemas de hoy; pero en cualquier caso, visto en un plano histórico, la actual situación está forzada al menos al pluralismo político.

En lo que sigue trataré de discutir algunos de los problemas que aquejan a las formaciones estatales latinoamericanas en el contexto de los llamados procesos de consolidación democrática. Apelaré, como es comprensible, a los casos que mejor conozco, donde sobresale el dominicano.

## 1. EL AGOTAMIENTO DEL ESTADO POPULISTA

Persisten muchos mitos en torno al agotamiento del llamado *Estado Populista*. El primero y más relevante es el concepto de *Estado Nacional-Popular*, el cual designa un pacto o alianza de clases que establecía un marco institucional y un esquema de relaciones Estado-Sociedad, a partir del cual se pautó un estilo de desarrollo orientado a la industrialización y el mercado nacional, sostenido por la clase media, las burocracias estatales, un emergente empresariado ligado a la industria y la élite obrera del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Esta alianza, entre otras cosas, articulaba un potencial movilizador de los grupos populares urbanos, con una estrategia populista y clientelista, aun cuando el campesinado en general no participaba de los beneficios de este proceso.<sup>1</sup>

De nuevo hay que ser cautelosos, pues el llamado *Estado Nacional-Popular* si algún sentido tuvo fue en el Cono Sur, sobre todo en los principales países que hoy se integran en el MERCOSUR (Brasil, Argentina). Pero esta no fue la pauta en el Uruguay, enclavado entre las experiencias brasileñas y argentinas. En México

---

<sup>1</sup> Esta es la perspectiva clásica del populismo latinoamericano, cuyos autores representativos son diversos, entre otros Gino Germani (1965) y Octavio Ianni (1975). Ernesto Laclau inició una línea de interpretación novedosa (2011) asumiendo el populismo como un discurso referencial antagonista, polivalente en su contenido sociopolítico. Para visiones comparativas de casos de movilización populista debe consultarse a Hermet, Loeza y Prud Homme (editores) (2011) y a Panizza (compilador) (2009).

la industrialización estuvo en manos de un *Partido-Estado* que hegemonizó al movimiento obrero e integró al campesinado en una gran alianza corporativa. En Centroamérica y en el Caribe la industrialización fue muy tardía y no logró avanzar en el camino de la producción de bienes de capital, ni tampoco alcanzó un dominio del mercado interior, como sí lo hizo en Brasil y, en buena medida, en Argentina. Por lo demás, en Centroamérica y en el Caribe, nunca hubo un gran pacto nacional-popular que integrara al movimiento obrero. En dicha región el crecimiento industrial se hizo, en muchos sentidos, apoyado en esquemas autoritarios, como son los casos de Guatemala y República Dominicana, y aunque hubo una vía democrática no oligárquica, encarnada en Costa Rica, las clases populares en general nunca fueron movilizadas en un esfuerzo nacional, como sí ocurrió en el Cono Sur, específicamente en Argentina.<sup>2</sup>

Por eso es más adecuado discutir los esfuerzos por la industrialización y la inserción en el sistema internacional por la vía del fortalecimiento de los mercados nacionales y los modelos de apoyo político y tipos de Estado a los que se articularon. Para los casos centroamericanos y caribeños podríamos distinguir una vía dictatorial y/o autoritaria y una democrática y/o popular. En el caso dominicano, por ejemplo, la alianza que apoyó la industrialización en sus orígenes en un primer momento se estableció entre la burocracia de Estado, el ejército y el campesinado, para evolucionar luego a la incorporación del sector popular urbano y abandonar

---

<sup>2</sup> En el caso dominicano, que conozco mejor, queda claro que el proceso industrializador tuvo referentes sociales y políticos cambiantes, así como interrupciones y caídas, pero a lo largo del período 1940-1980 se mantuvo. De esta forma entre 1940 y 1961 se desempeñó en un marco dictatorial, con un mercado interno muy estrecho, propio de una sociedad agraria; entre 1961 y 1966 hubo una fase de estancamiento correlativa a la crisis política que vivió el país tras la muerte de Trujillo; entre 1966 y 1978 recuperó nuevos bríos dirigido por el Estado, pero ahora apoyado en un empresariado privado que se expandía y un mercado interno en crecimiento correlativo a la expansión de las clases medias; entre 1978-1990 la industrialización entró en una tortuosa trayectoria de crisis hasta sucumbir ante la apertura neoliberal de los noventa. Véase a Cassá (1982 y 1986), Despradel (2005), ONAPLAN (1968 y 1977) y CEPAL (2001).

el compromiso campesino (Turits, 2003).<sup>3</sup> En el caso costarricense el esfuerzo fue igualmente estatal, pero con gran apoyo de la clase media y de los productores rurales, aunque este es quizás en el Gran Caribe<sup>4</sup> el único caso de una ruta democrática (Stone, 1998). En estos casos la vía hacia la industrialización no contó con el apoyo oligárquico. En el primero porque el proyecto trujillista se erigió enfrentándose a la oligarquía, en el segundo sencillamente porque nunca existió una clase terrateniente. En cambio, en El Salvador la clase terrateniente sí resistió el esfuerzo industrializador en un primer momento, como de alguna forma también en Guatemala. En estos dos países el dominio terrateniente del Estado definió un marco político y social autoritario y excluyente que incubó, en ambos casos, la prolongada lucha armada (Torres Rivas, 2013).

Como se sabe, la crisis de los años ochenta definió el momento crítico a partir del cual, sobre todo en el Cono Sur, hizo crisis el *Estado Nacional-Popular* (Cavarozzi y Medina Aval, 2003). De suyo

---

<sup>3</sup> El trabajo de Turits (2003) definitivamente pone en evidencia el hecho de que la base social de apoyo del régimen trujillista se localizaba en el campesinado. Esto abre una compleja agenda de investigación, pues de entrada obliga a repensar el lugar ocupado por el ejército, de base esencialmente campesina, en la lógica de la dominación política. Los militares de hecho aparecen aquí no solo como un cuerpo organizado que maneja el monopolio de las armas y administra la represión, sino también como agentes sociales que apoyan la articulación entre el Estado y la sociedad, en particular el campesinado. Mundialmente, hay múltiples ejemplos de esa relación, pongo por casos la Rusia de los zares bajo el dominio de los Romanov (Gerschenkron, 1968), el imperio austrohúngaro (Mann, 1997), e incluso la atrasada Italia de la unificación (Sereni, 1980; Romeo, 1986). La experiencia mexicana es clásica al respecto (Córdoba, 1974; Benítez, 1978), pero en las repúblicas centroamericanas la base campesina del ejército es un hecho central de su vida política (Torres Rivas, 2013; Bosch, Brian, 2010). En cualquier caso, lo curioso de la nación dominicana moderna, desde la muerte de Trujillo en 1961 al inicio del siglo XXI, es que el campesinado siempre constituyera un actor subordinado, secundario, en los procesos políticos, donde el eje del conflicto por lo general se concentró en las ciudades, no en el campo (Cassá, 1990 y 1999).

<sup>4</sup> El Gran Caribe estaría compuesto por el litoral del Golfo de México, toda Centroamérica, las islas del Caribe, la Florida, el llamado Caribe Oriental, Surinam y Guyana. Véase a CLADDE (1993).

esta crisis no solo liquidó la vía de desarrollo por la ruta del crecimiento industrial interno, sino que de alguna forma inició la disolución de una modalidad de *Estado Empresarial Intervencionista*, pero al igual que en la modalidad estatal-nacional este proceso debe verse en sus variantes regionales.

En algún momento, entre finales de los ochenta e inicios de los noventa, el *Estado Nacional Popular* se agotó. ¿Qué significa esto? Indica esencialmente que el tipo de articulaciones entre los actores políticos en que se sostenía la relación Estado-sociedad produjo resquebrajaduras de una naturaleza tal que se hizo imposible sostener las metas que habían definido precisamente esas articulaciones. De esta forma, la crisis de los ochenta condujo al empobrecimiento de importantes sectores medios, quebró el ritmo sostenido del crecimiento, eliminó la tradicional protección clientelista a la élite obrera y agotó la capacidad de financiación del sector industrial por la vía de las exportaciones tradicionales (Bulmer Thomas, 1997).

Si aceptamos esto, debemos también aceptar que el agotamiento del “pacto populista” se produce por la conjunción de varios elementos, que no tienen por qué coincidir en el tiempo y que, por tanto, definen situaciones específicas en el agrietamiento final del acuerdo político/clasista, abriéndose rutas distintas según los contextos históricos estatal-nacionales. En primer lugar, debemos reconocer un determinante externo definido por dos factores: los cambios en la dinámica del mercado mundial y el reordenamiento del sistema internacional, factores que redujeron la capacidad competitiva del sector exportador tradicional.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> En el Sudeste de Asia el rápido desarrollo exportador manufacturero tuvo una base estatal, a diferencia del caso latinoamericano de desarrollo de un sector sustitutivo de importaciones que se produjo precisamente en un marco de crisis del sector exportador tradicional y de debilitamiento de su base estatal. Aun así, en esta región se conoció una fase previa y relativamente breve de desarrollo por sustitución de importaciones. En cuanto a Latinoamérica solo Brasil pudo agotar el ciclo de industrialización completo y en parte México. Lo central sigue siendo el cuadro de fuerzas sociales en que se sostuvo la industrialización y cómo el llamado pacto populista no pudo sostenerse en Latinoamérica por la fragilidad misma de sus actores. Para el caso asiático debe verse a Wade (1999), para el conjunto de Latinoamérica ver a Fajnzylber (1983) y a Bulmer Thomas (2012).

En segundo lugar, hay que agregar la incapacidad estructural del modelo de crecimiento hacia adentro, de resolver su contradicción fundacional: expandir el mercado sin una gran incorporación de los actores populares, en un marco de creciente complejidad social.<sup>6</sup> En el contexto de la crisis de los años ochenta, estos elementos estructurales se articularon en un esquema político en proceso de cambio que asumió diversas vías: la del conflicto militar abierto (Centroamérica), la de la ruptura política del Estado con sus bases sociales de clase media, obreras o campesinas (Argentina y Brasil). Ya en medio de la crisis, en los años de la llamada Década Perdida, fue emergiendo tímidamente un nuevo empresariado vinculado a un nuevo sector externo conectado a la economía de servicios que se abría paso a escala global.<sup>7</sup> Por otro

---

<sup>6</sup> Es esta situación la que hoy se expresa también en el tema de la desigualdad. En Latinoamérica ha habido crecimiento e incluso la pobreza se ha logrado reducir aunque no con la celeridad que se hubiera esperado, pero ese crecimiento ha sido concentrador del ingreso. En el sudeste de Asia el crecimiento se apoyó en una reforma agraria de gran alcance y en las clases medias que se expandieron y fortalecieron. Para el caso asiático véase a Wade (1999), para Centroamérica ver a Renzi y Kruijt (1997), para toda la región latinoamericana ver a Lustig *et al.* (2011) y a CEPAL (2006).

<sup>7</sup> En el caso del Caribe y en particular de República Dominicana, el empresariado vinculado al turismo y las zonas francas es diferente. Debe considerarse aquí dos asuntos: se trata de un empresariado conectado a corrientes internacionales de la expansión capitalista de la globalización, lo que implica que el mismo no se puede entender sin la asociación con la inversión extranjera. En segundo lugar, se trata de un empresariado vinculado al mercado mundial no solo por el origen de la inversión, sino sobre todo por el destino de su producto. Esto tiene consecuencias en el plano corporativo local: escaso interés en la política interna del Estado-nación, estrecha relación con la burocracia de Estado, interés por la política monetaria que le asegure niveles de competitividad en los mercados globales, etc. Hay otro componente de este asunto que debe considerarse en el caso dominicano: la relación entre el empresariado local vinculado al mercado interno y las corrientes de la globalización. De nuevo aquí debe distinguirse dos niveles: por un lado está el capital local que produce en sus orígenes para el mercado local, muchos de estos sectores al expandirse a una escala mayor de mercado se han visto obligados a la asociación con cadenas productoras y distribuidoras transnacionales, es el caso de las industrias del ron, la cerveza, el tabaco, pero también es el

lado, producto de la crisis, la clase media se hizo muy heterogénea con un sector de altos ingresos, con gran influencia social y política y un sector empobrecido (Renzi y Kruijt, 1997). A todo esto se unió el reordenamiento de los actores del sistema internacional que la globalización impuso (Castells, 1998).

Si todo esto fue así, el agotamiento del pacto populista constituyó un producto cruzado del crecimiento hacia adentro de base exportadora, orientado nacionalmente hacia el desarrollo de un sector industrial, como también el resultado de las presiones externas que imponía la nueva situación, tanto en términos de las nuevas fuerzas del mercado, como de la rearticulación política que esto traía consigo. Cabe discutir entonces si el agotamiento político del modelo se produjo porque los actores en que descansaba ya no tenían capacidad de continuar sosteniéndolo, o porque la escena económica internacional presionó para esto. Tiendo a creer que la ruptura se debió a una conjunción de ambas cosas, pero lo importante es que lo dicho trae a la discusión un grave problema de cultura política y orden institucional, de cuyo entendimiento es que puede inteligirse las consecuencias de la crisis del crecimiento hacia adentro: las políticas de ajuste.

---

caso de las cadenas de supermercados nacionales que se han asociado a empresas transnacionales especializadas en la distribución de bienes de consumo a escala global (alimentos, enseres domésticos, etc.). Por otro lado, se encuentra el tema del capital financiero. En este caso se aprecia una creciente expansión del capital financiero internacional en la banca local que tiene efectos importantes en el financiamiento de la economía. En ambos casos, las relaciones con el Estado son diferentes. Por un lado, el capital vinculado al mercado interno tiene mayor interés en la política local, sobre todo por el tema de la estabilidad macroeconómica, de la política monetaria y el mantenimiento de acuerdos favorables en lo que tiene que ver con la política impositiva. A este segmento empresarial le interesa el mercado de consumo esencialmente. El capital bancario se interesa sobre todo por la política monetaria y fiscal y el desenfreno del gasto público. Esto conduce a dos visiones de la política local: mientras el capital ligado a las grandes corporaciones transnacionales que operan en el mercado local no se preocupa mucho por una prudente política fiscal y de gastos públicos, el capital bancario se preocupa por ello. En cualquier caso, los dos segmentos del capital vinculan su suerte a las relaciones con el Estado. Ver a Sassen (2003), CEPAL (2006) y a Guzmán, *et. al.* (2011).

De todos modos, el agotamiento del llamado *Estado Populista* queda, si se quiere, enmarañado en medio de la crisis de los ochenta en su dimensión internacional, con las especificidades subregionales que conocemos. Lo importante es que esta crisis condujo a un proceso de fragmentación social que tuvo efectos devastadores en los actores sociales relevantes del pacto: 1) las clases medias se empobrecieron (CEPAL, 2006), 2) el mundo del trabajo se hizo más vulnerable, tras el agotamiento de la política de asistencia social o bienestar en su modalidad clientelista (CEPAL, 2011), 3) se afirmó una dinámica que autores como Castells (1997) han definido como de individualismo económico, que produjo la ruptura de la tradicional alianza de la clase media con los sectores populares, 4) la población en general se empobreció y (Nora Lustig *et. al.*, 2011 CEPAL, 2006) y 5) de alguna manera todo esto condujo a la articulación de un discurso de orden ideológico individualista y conservador en lo político, en un formato mediático (Castells, 1998 y 1998b).

## 2. EL ESTADO LATINOAMERICANO EN LA GLOBALIZACIÓN

Es muy cierto que, tras los llamados procesos de globalización, el Estado perdió capacidad o poder de intervención en el mercado. Más aún, se produjo una significativa distancia entre Estado y Mercado. Esto no quiere decir que desaparecieran los lazos reguladores del Estado sobre el mercado, lo que sí se ha producido es una creciente autonomización del segundo respecto al primero y un debilitamiento significativo de los vínculos ordenadores del primero sobre el segundo (Przeworski, 1998).

Sin embargo, la manera como regionalmente e históricamente se ha producido esa creciente autonomía del mercado asume diferencias significativas según volteemos la cabeza hacia países como Brasil, en el Cono Sur, la región centroamericana, el Caribe o México. En cada caso esto tiene que ver con la dimensión socio-histórica que ha definido esa separación. Olvidar eso nos conduce a errores en la interpretación de los procesos de liberalización económica y democratización política en el Estado y la sociedad.

Esa autonomía del mercado tiene que ver con las políticas de liberalización y apertura de los años noventa, pero también es el



producto de la nueva lógica de inserción de la región en el nuevo escenario de la globalización.<sup>8</sup> Hoy día es un lugar común reconocer que si alguna dimensión realmente global tiene la economía mundial es la financiera, que le permite al capital financiero internacional, a la banca propiamente, actuar en tiempo real en una dimensión global. Como se sabe, esa capacidad en gran medida la aporta, entre otros factores, la revolución informática y las nuevas capacidades de la telemática (Castells, 1998 y 1998b).

Otros dominios de la economía, aunque no se ajustan cabalmente a la definición de economía global que propone Castells (1997), de algún modo también se ajustan a la nueva realidad. Por ejemplo, la fragmentación de la producción manufacturera a escala global en cadenas sectoriales de producción, articuladas en torno a una matriz, opera en gran medida con la misma racionalidad (Frobel y Kreye, 1981; Grunwald y Flamm, 1991; Carnoy, 2001). Esta nueva realidad tecnológica y económica quita objetivamente poder al Estado como ente ordenador de la vida económica. En el caso del capital financiero global esto se debe a que escapa al poder de intervención de los bancos centrales y mecanismos reguladores del Estado-nación (Stiglitz, 2006) en muchas de sus operaciones de bolsa, decisiones de inversión, transferencias de capitales y recursos líquidos; en el caso de las cadenas de producción industrial esto es el producto de la racionalidad de las transnacionales que dominan esta actividad, las que asumen una lógica independiente de los estados nacionales donde se asientan, sobre lo cual estos últimos no tienen poder interventor (Castells, 1998).

Hay, pues, una nueva lógica de inversión “desterritorializada”, pero articulada globalmente —la fábrica mundial de la que se hablaba hace algunos años (Grunwald y Flamm, 1991; Sassen, 2003) que dota de gran autonomía al capital transnacional en sus estrategias de movilidad de capitales y lógicas de inversión productiva. No es que aquí el Estado no intervenga, sino que, claramente, ante esta realidad global, su poder de intervención es

---

<sup>8</sup> En una perspectiva histórica el libro de Bulmer Thomas (1998) presenta un panorama esclarecedor, incluido el proceso de ajuste y apertura, aunque no se detiene en sus pormenores. El estudio de los casos nacionales remite a una prolífica y dispersa literatura.



sustancialmente menor y por esto su capacidad reguladora del mercado se reduce. Y es aquí donde debemos reconocer que en esta nueva realidad global la regulación del mercado no puede ya continuar viéndose como producto exclusivo del rol del Estado, pues de manera directa intervienen ahora las fuerzas económicas de la globalización: desde los organismos internacionales, tras lo que fue el fenecido *Consenso de Washington*, hasta la dinámica del capital financiero internacional. Todos estos elementos actúan en la dirección de fortalecer y, en los hechos, imponer lógicas globales, tanto de mercados, como de estrategias y políticas de regulación y controles monetarios y fiscales nacionales (Castells, 1997 y 1998; Stiglitz, 2003; Bulmer Thomas, 2012; Sassen, 2003).

Otro tanto ocurre con las fronteras territoriales, cuyo control y dominio se ha hecho cada vez más transestatal, reflejando la existencia de una agenda distinta de seguridad regional que redefine y achica el control soberano del territorio por el Estado. Esto adquiere rostros distintos según se trate del norte de México, la frontera dominico-haitiana, la selva amazónica y la convergencia de varias fronteras en dicho territorio, o el manejo de los mares cercanos a las rutas por donde transita la droga que se desplaza a Estados Unidos (Tulchin *et. al.*, 2006).

Es así que la reconocida presencia del delito internacional en varios ámbitos (tráfico de drogas, contrabando de armas, tráfico y trata de niños y mujeres, movimiento ilegal de migrantes) y el manejo de problemas medioambientales que afectan a territorios y regiones de países limítrofes, obligan a establecer un manejo distinto del concepto de seguridad, donde el otrora poder soberano del Estado está forzado a cohabitar con modelos geopolíticos y geoeconómicos en torno a nociones como seguridad compartida, seguridad regional, que en el fondo lo que establecen es que la noción de seguridad no cabe hoy en los límites que impone la soberanía estatal, como lo establecía el modelo de Westfalia (Held, 1997).<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> El caso dominico-haitiano es ejemplar al respecto. Lamentablemente, el Estado Predatorio en Haití y el Estado Clientelar en República Dominicana, parece que no pueden asumir esta tarea de sostenibilidad compartida de los problemas insulares comunes del desarrollo. Esto expresa, sin embargo, problemas más hondos, como es el hecho de que las elites que

Pero el uso del territorio, donde se reconocía un dominio soberano del Estado, se encuentra hoy abierto o vulnerado a decisiones de inversión o movilidad de recursos económicos, desde el mercado mundial, o desde otros Estados, que obligan a los Estados hacia donde se orientan estos recursos a asumir un manejo "flexible" o laxo de su legitimidad de control del territorio. Por ejemplo, las llamadas zonas francas de exportación crean una nueva realidad en el manejo del territorio por el Estado y, en muchos ámbitos, le obliga a compartir en su manejo su soberanía sobre el territorio con otros actores económicos (Frobel y Kreye, 1981; Sassen, 2003).

El desarrollo de poderes locales transnacionalmente orientados, como son los casos de las inversiones en comunidades de origen por asociaciones de emigrados de esas comunidades que residen en el exterior, condiciona y, en muchos casos, determinan decisiones de inversión que limitan el dominio directo de espacios territoriales específicos por el poder central en los Estados-naciones (Portes, Guarnizo y Landolt, 2003).

Asumiendo la realidad descrita arriba, Castells (1998) sostiene la hipótesis de que el Estado, al ver reducido su poder de intervención en el mercado, cercenarse su dominio soberano del territorio y en general verse reducido su poder y capacidad económica y política de ordenamiento en la sociedad, tiende a buscar en el ámbito internacional parte del poder que ha perdido en el ámbito nacional. Castells argumenta que es esto lo que en muchos sentidos explica los esfuerzos regionales de los Estados latinoamericanos por sostener acuerdos de libre comercio entre sí y, sobre todo, con

---

controlan los aparatos de Estado en ambos países obtienen ingentes beneficios económicos y políticos de esta situación incierta en la zona en que ambos estados comparten y controlan, la frontera dominico-haitiana. Por lo demás, si bien es cierto que las agencias internacionales de desarrollo han impulsado importantes proyectos en esa región, lo central es que, pese a ello, la frontera permanece como una región desprotegida a ambos lados, en materia de derechos, bienestar social y desarrollo sostenible. Para un análisis del rentismo insular de los dos estados ver a André Corten (1989). Sobre el debate de los problemas insulares del desarrollo ver a Lozano y Wooding (2008).

Estados Unidos. Con esto los Estados no buscan únicamente ampliar las esferas del mercado, sino también homogeneizarlos en las condiciones de la globalización.

Aplicando el argumento anterior a la escena latinoamericana, podría sostenerse que los TLC (tratados de libre comercio) suscritos por México, Centroamérica/República Dominicana y otros países de la región latinoamericana, con Estados Unidos, afirman la idea de renegociación del poder soberano de los Estados de Latinoamérica, mermado en su entorno regional por los cambios que impulsa la globalización, pero en dos direcciones: la de definir un campo de relaciones subordinadas con el *hegemón* económico —Estados Unidos— al tiempo que recompone sus lazos y relaciones con los actores internos, sobre todo el empresariado y los sindicatos. Esa estrategia repercute, a su vez, sobre las lógicas generadoras de los recursos fiscales, pasándose así de un modelo sostenido en el aporte de los sectores exportadores e importadores dinámicos (por medio de impuestos a las exportaciones y tasas aduanales a las importaciones), a otro cargado sobre el impuesto al valor agregado en la cadena de relaciones de intercambio interno.<sup>10</sup> En el primer esquema los recursos estatales se negocian directamente entre el Estado y los sectores vinculados al sector externo, en el segundo penalizan directamente a los consumidores locales, lo que tiene claras consecuencias en la hegemonía estatal y en las articulaciones y alianzas de clase que la sostienen.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Es el caso dominicano. Sobre la naturaleza e implicaciones políticas de las lógicas impositivas que se sostienen en la tributación indirecta vía el mercado y no directa vía las rentas, tras las políticas de ajuste en los noventa, y sobre los procesos de cambio institucional en el sistema de tributación, véase el texto de Guzmán *et. al.* (2011).

<sup>11</sup> Salvo situaciones de clara afirmación institucional de los acuerdos de clase que sostuvieron los pactos populistas en el pasado, como fueron los casos de México, Brasil y Argentina, o los procesos de transición democrática con clara afirmación institucional, como Chile, no hay en Latinoamérica las capacidades institucionales como para hacer descansar en la base impositiva las políticas sociales, empleando la vía clásica europea de la distribución de rentas y la capacidad del Estado de fortalecer sus ingresos en los impuestos a las rentas y no al consumo. Independientemente del discurso neoliberal que ve en esta situación la vía adecuada para

Esta estrategia, si bien dota de una mayor capacidad regional a los estados, mina su soberanía económica e introduce sesgos en los productores locales, según el potencial de dominio que del mercado tenga su producción. En el largo plazo muy probablemente el resultado será que los productores locales más débiles saldrán del mercado y el resto se vea forzado a definir un nuevo marco de alianzas con el capital transnacional. Sin embargo, es enorme el poder que esta dinámica brinda a la nueva burocracia de Estado, que en la práctica se construye en nuestros países en estrecha alianza con las agencias internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el Banco Mundial (BM) (Stiglitz, 2003). Paradójicamente, por esta vía los Estados latinoamericanos fortalecen un marco burocrático-institucional estable, con gran poder autónomo del sistema de partidos, pero extremadamente dependientes de las agencias internacionales reguladoras de la economía internacional y de la inversión extranjera.<sup>12</sup>

Con esta operación, el Estado tendería a abandonar lo que en el pasado fue su compromiso con una “lógica del bienestar”, aún en su expresión clientelar-populista, quebrándose de ese modo las bases del pacto nacional popular que sostuvo el patrón de desarrollo orientado hacia el fortalecimiento del mercado interno.<sup>13</sup>

---

fortalecer las rentas del Estado, lo que esto traduce es una debilidad del consumidor y de las clases trabajadoras y los estratos medios de menores ingresos. Una reflexión general se presenta en Espin Andersen (1990). Un panorama general del caso latinoamericano lo presenta CEPAL (2006) y Mesa Lagos (2009).

<sup>12</sup> Esta tendencia genera a su vez nuevas tensiones. Por ejemplo, agudiza los conflictos entre grupos burocráticos estatales y, de hecho, dado el sesgo delegativo de la democracia latinoamericana, tiende a fortalecer a los grupos políticos inmediatamente cercanos al poder ejecutivo, lo que no solo plantea problemas al sistema de partidos sino que introduce fricciones en la burocracia política de los partidos gobernantes. Véase a Stiglitz (2006).

<sup>13</sup> Todo esto merece un mejor estudio, puesto que el debilitamiento del orden clasista de los grandes movimientos sociales clásicos (sindicalismo, movimientos campesinos, movimientos estudiantiles) tuvo referentes sociales claros, mientras hoy los referentes sociales son difusos y múltiples los focos de la acción colectiva: reivindicaciones de género, medioambiente, acciones regionalistas, minorías étnicas, etc. A esto se suma que la

Más allá de cualquier otra consecuencia y en una amplia perspectiva regional, el proceso de apertura en los noventa no solo cambió la matriz de inserción al mercado mundial de la región, sino que “transnacionalizó” sus espacios políticos y, en muchos sentidos, sociales, como por ejemplo en el Caribe o el norte de México. En lo relativo al primer aspecto político esto ha tenido claras consecuencias en la articulación institucional del Estado latinoamericano, donde las burocracias de Estado adquieren un poder negociador significativo, pues es en este ámbito que el poder transnacional de las instituciones ordenadoras del sistema mundial (OMC, FMI, BM) cohesiona sus vínculos con los estados nacionales, lo que confiere a estas burocracias un gran poder decisonal frente al sistema político nacional y al propio empresariado.<sup>14</sup>

En lo social la situación es diferente, pues la globalización, al menos en la periferia geográfica de Estados Unidos (las costas del este y del oeste), se están articulando verdaderas comunidades transnacionales que afectan profundamente el cuadro cultural y político en países como México, República Dominicana, El Salvador, Haití, Jamaica, entre otros. Por lo pronto, la existencia de diásporas latinas de gran peso demográfico en Estados Unidos ha cambiado el curso de la política local en los países de origen, pues las diásporas adquieren importancia no solo para la política local

---

reivindicación social en un orden laboral flexible y una sociedad fragmentada desplazó hacia la esfera del consumo y, en consecuencia, del mercado, las bases del conflicto: reivindicaciones sobre el transporte público, carreteras y caminos, salubridad pública, educación, inflación de los precios, etc. Con todo ello el conflicto asumió un rostro multifacético, con la consecuencia visible en el orden político: difícilmente un solo poder partidario puede representar esta nueva y compleja realidad, lo que conduce a políticas de alianzas precarias y a reivindicaciones de suyo limitadas en un permanente debate de orden público. Véase a: Arditi (2005), Bermeo (2003), Tarrow (1994), Castells (2015) y Touraine (2009).

<sup>14</sup> No olvidemos que la globalización ha puesto en escena un tipo de actor internacional que en países como Haití decide incluso la orientación de las políticas públicas, ya que proporciona importantes recursos, me refiero a las ONGS internacionales y entidades de cooperación privadas que controlan gran parte de la ayuda internacional que pasa por la sociedad civil. Véase a Kaldor (2003) y a Corten (1989).

estadounidense, sino para los respectivos países de origen, donde definen a su vez electorados con gran poder de financiamiento a los partidos e influencia social. Por otro lado, el transnacionalismo político, tras la expansión de la doble ciudadanía y la existencia de verdaderas comunidades transnacionales, ha cambiado la configuración social de los países de origen. Los emigrantes han influenciado las culturales locales, han producido negocios de corte transnacional en torno a las economías étnicas, han incidido en los gobiernos locales: en una palabra, han contribuido a reconfigurar el panorama socio-cultural, político y económico de sus países de origen, uno de cuyos puntos más visibles son las remesas (Portes, Guarnizo y Landolt, 2003).

### 3. LAS POLÍTICAS DE AJUSTE Y EL REORDENAMIENTO DEL ESTADO

Las políticas de ajustes produjeron un profundo reordenamiento de las relaciones entre Estado y mercado. Algunos dicen 'ruptura', prefiero decir 'reordenamiento', puesto que en ningún momento los ajustes pretendieron "eliminar" la relación entre economía y política, sino más bien crear la distancia necesaria entre ambos para autonomizar el mercado de las presiones del sistema internacional, como de actores internos contestatarios y del dirigismo del Estado. Esto no hace desaparecer el lazo, más bien lo reorienta, en el sentido de asignar al Estado las funciones de sostenimiento institucional que aseguraría la autonomía del mercado, expresándose esto en varios niveles: la flexibilización de los mercados laborales, la reducción de la burocracia de Estado y la dimensión del costo de su gestión, así como el reordenamiento de los andamiajes institucionales de la política económica (Carnoy, 2001; Castells, 1997).

Todo esto trajo consigo un inédito predominio en las decisiones del "factor" mercado que repercutió en la acción política del Estado y en la clase política. En lo inmediato, eso otorgó al empresariado una amplia capacidad de autonomía respecto al aparato burocrático de Estado y del sistema político. Asimismo, se produjo un reordenamiento institucional de base transestatal apoyado en instituciones como el FMI, el BID y el BM que, como

afirmé, pasaron a pautar el núcleo central de la agenda de la reforma económica, los esquemas de política fiscal, las estrategias de estabilidad de la moneda y las lógicas de reinserción de la región en la economía mundial. El tercer aspecto de este proceso es la reconocida hegemonía que adquirió el capital financiero, específicamente bancario, en el reordenamiento institucional de las economías latinoamericanas, pautando su articulación y dinámica: las estrategias fiscales y presupuestarias, las lógicas reguladoras de las tasas de cambio, los acuerdos regionales de libre comercio y, en general, la desregulación económica (Bulmer Thomas, 1998).

Tras los ajustes, no solo se produjo la ruptura final del pacto populista, se afirmó también la desaparición de las instituciones y capacidades que mínimamente pautaban la política de bienestar y asistencialismo social, como también la desregulación económica rompió el pacto laboral, flexibilizando los mercados de trabajo, sumiendo en la economía informal al grueso de la mano de obra urbana (Tokman y O'Donnell, 1999), debilitando la capacidad negociadora de los sindicatos y en general haciendo más vulnerable el mundo del trabajo a las improntas del mercado, con su secuela de exclusiones y desigualdades.

Hubo políticas compensatorias como los programas sociales, pero las mismas no tuvieron mayores impactos en la mejoría del nivel de vida de la gente hasta tanto no se produjeron políticas de empleo eficaces y cambios modernizadores que elevaran la productividad, lo que se ha visto claramente en México, Chile y Brasil (Bulmer Thomas, 2012). Debe tenerse en cuenta que en sí mismas las ayudas focalizadas no conducen a lógicas de inclusión social que permitan que sus beneficiarios pasen a integrarse a "círculos virtuosos" de desarrollo productivo y no solo de bienestar o paliación de su condición previa de pobres. Para que esto ocurra se requiere que los programas focalizados a su vez puedan encontrarse con programas de empleo productivo ligados a modelos de acumulación donde el crecimiento, la productividad y el desarrollo puedan articularse en un esquema coherente. Esto último escasamente se ha producido en la región. Visto en una amplia perspectiva, en muchos sentidos la región ha permanecido atrapada en un modelo dependiente del mercado mundial,



por factores de renta (yacimientos mineros, mano de obra barata, clima, etc.) y no de productividad (innovación, gerencia, cambio tecnológico) que conduzcan a la modernización productiva (Bulmer Thomas. 1997).

#### 4. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA SOCIAL Y REORDENAMIENTO POLÍTICO

Las corrientes de la globalización, al desterritorializar las plantas industriales en todo el espacio global, pueden reducir importantes costos sociales, tras una racionalidad internacional intrafirmas, que pasa por encima de la racionalidad estatal-nacional. Esto agrieta las posibilidades de sostenimiento de una política laboral y ciudadana de bienestar. Pero, mientras en el mundo desarrollado esta lógica de la flexibilización dio pie al aumento de la productividad, no destruyó la política de bienestar, aunque esta última hoy también se encuentre en crisis. En cambio, en los países latinoamericanos en vía de desarrollo, esto condujo a la crisis del clientelismo asistencialista (Lustig, 2010).

Veamos un poco más de cerca las consecuencias de esta ruptura de la política del bienestar. Lo primero que se evidencia es que, tras los llamados ajustes de los noventa, los niveles de pobreza se afirman en la región, paralelo a la desprotección laboral y la informalización de los mercados de trabajo. Solo en los últimos 15 años los índices han comenzado a revelar un descenso relativo. Adonde quiero dirigirme es, sin embargo, a la discusión de la dimensión política de esta realidad.

El primer elemento significativo de tipo político que debe destacarse al respecto, es la clara ruptura entre clase media y grupos populares. Si en el pasado fue precisamente la alianza entre estos sectores lo que dio visos de legitimidad a la estrategia estatal de expansión hacia adentro, vía la industrialización, hoy la base política de la apertura se presenta difusa: un sector de alta clase media, con gran influencia mediática, altos niveles de consumo y, en general, poder e influencia en las esferas de dirección del Estado; le apoya y hace de ese apoyo un arma importante de su fortalecimiento como sector social.



Estos sectores medios de altos ingresos son altamente dependientes de la burocracia de Estado, ahora altamente condicionada en sus niveles tecno-profesionales por la alta burocracia internacional que controla las lógicas de ordenamiento del capitalismo global, como también depende del poder de la nueva economía de servicios que ha potenciado la terciarización y el proceso de apertura. En los sectores medios hay, sin embargo, un segmento no tan afortunado que aún medra en torno al empleo de baja calificación generado en el sector público, se vincula al sector informal en la producción de servicios, o se encuentra vinculado a la dinámica de la economía de servicios con alta complejidad tecnológica (comunicaciones) y concentración de capitales (turismo), pero en los niveles ocupacionales de menor requerimiento de calificaciones.

En el mundo tradicional del trabajo reina otra situación, pues la flexibilización de las relaciones laborales ha conducido a la desregulación y el quiebre del momento corporativo, con lo que el sindicalismo tradicional o militante ha perdido su fuerza, salvo en países como México, Argentina y sobre todo Brasil. A esto se une el hecho de que más de la mitad de los trabajadores urbanos operan en un marco de relaciones laborales informales que desprotege al trabajador y, como se dijo, lo deja sin poder de mediación directa frente al Estado y al propio empresariado.

En este escenario, la fuerza o capacidad de acción colectiva de los trabajadores no se revela en el espacio laboral, sino en la condición de consumidores y en su calidad de electores, pero estas son condiciones de su vida ciudadana que no validan por sí solas una acción colectiva. Faltaría aquí una expresión organizada, un momento colectivo que así lo expresara. En esas condiciones el conflicto laboral no desaparece, pero se esfuma en el espacio que las relaciones de mercado han tomado en las lógicas de articulación y cohesión sociales. Se pasa así del momento de la subjetividad laboral al de la subjetividad mercantil, sin existir una mediación política que permita generar un poder de interpelación efectivo al Estado.

La capacidad de contestación del mundo del trabajo a las condiciones que impone el nuevo marco de relaciones laborales, se escabulle y conecta a otras identidades no laborales, como son las propias del consumidor, del habitante o poblador urbano. Pero

igual ocurre con otras identidades que se fortalecen en la globalización.<sup>15</sup> Con esta situación es clara la fragilidad del proceso de creación de legitimidad que el Estado requiere para poder operar frente a la sociedad como un agente que asegure no solo el orden político y social, sino la protección al ciudadano, a lo que se une el hecho del abandono del proyecto estatal-nacional por parte de la élite empresarial emergente y del propio Estado, el cual pasa a concentrar sus energías en la búsqueda de su propio espacio en el nuevo orden global, en aspectos como la búsqueda de mercados, la cooperación internacional, los financiamientos y préstamos internacionales y las nuevas inversiones extranjeras.

De esta forma, la desestructuración de las bases corporativas del viejo pacto estatal-nacional popular da paso a un complejo proceso de fragmentación social, individualización consumista, precariedad laboral, y clientelización de la política, que deben crear espacio para un nuevo esquema de legitimación del orden político, fundando así las bases de un orden neopopulista que da pie a crisis periódicas de la legitimidad democrática (Nohlen, 1995, Cavarozzi, 2002).<sup>16</sup>

## 5. LOS PARTIDOS Y EL ESTADO MÁS ALLÁ DE LOS AJUSTES

Es aquí donde deben entrar los actores políticos que median las relaciones entre Estado y sociedad, nos referimos a los partidos políticos. Los sistemas de partidos se ven forzados a moverse

---

<sup>15</sup> La fragmentación de las identidades más allá del momento estatal/nacional en principio debe forzar a la búsqueda de nuevas formas de articulación donde el espacio nacional ya no puede contener lo que sería específico de la nueva era: la determinación de la globalización en su dispersión identitaria, tras la planetarización de flujos de información, contactos y articulación de redes virtuales y fenómenos como el transnacionalismo (Touraine, 2009; Portes, Guarnizo y Landolt, 2003).

<sup>16</sup> El estudio de Mingione (1993) demuestra cómo la economía informal no puede asumirse sino en el marco de transformaciones globales del orden capitalista y remite a múltiples modalidades estatales, nacionales e incluso regionales.

en un nuevo marco societal que redimensiona los tradicionales lazos entre política y sociedad, dando paso a una nueva lógica de legitimación política y formas de movilización social (Cavarozzi y Medina, 2002).

Lo primero que deseo destacar es la cuestión del financiamiento de los partidos. Aquí convergen varias orientaciones en la articulación de las fuentes de recursos. La primera asigna al Estado un papel central en la asignación de recursos a estas organizaciones políticas, lo que dota de un gran poder negociador a las burocracias de Estado y gobiernos, pero también a las élites políticas que operan en la esfera congresual que asigna finalmente las partidas.

Por otro lado, la globalización ha potenciado el poder de influencia de actores no estatales que operan en la esfera del delito (narcotraficantes, lavadores de dinero, etc.) y que movilizan recursos hacia los partidos. Esta es una fuente de ingobernabilidad que ha ido fortaleciéndose en muchos países de la cuenca del Caribe y naturalmente México. Finalmente, recursos transnacionales que proceden de fundaciones de los grandes partidos de occidente y que apoyan a las internacionales, a lo que se suman los recursos que proceden de las diásporas migratorias que han obligado a una transnacionalización política en la esfera misma de las acciones de masas de los partidos.

Debe destacarse que en esta nueva situación de la política mundial los espacios mediáticos han pasado a desempeñar un lugar estratégico, no solo en la formación de opinión pública, sino también en el ejercicio de la práctica de los partidos de cara a la formación de lealtades, difusión de mensajes, articulación de redes y desarrollo de capacidades de articulación con grupos y sectores sociales (Castells, 2009).

Un aspecto que debe destacarse es el cambio de horizontes de las luchas sociales y políticas. Aquí destaca el cambio de las luchas populares y laborales en materia salarial y corporativa, por luchas más orientadas al mercado en los espacios del consumo, pero sobre todo a luchas en torno a la producción de nuevas subjetividades políticas en diversas problemáticas como la igualdad de género, derechos de tercera generación, derechos ambientales y culturales, entre otros; en una palabra, se trata de la construcción de nuevos sujetos en el sentido que Touraine (2009) asigna al concepto.

Consecuentemente con el papel que ha asumido la cultura mediática en la cultura global, los medios de comunicación se convierten no solo en el espacio creador de opinión pública *par excellence* sino también en mecanismo generador de legitimidades políticas, lo que hace inestable la legitimidad como proceso de relaciones entre aparatos políticos y ciudadanía, fundado en un discurso movilizador de opiniones y votos y articulador de lealtades (Menéndez, 2002; Castells, 2009; Garretón, 2000).

Finalmente, hay que reconocer que pese a la fragilidad institucional que observamos en el Estado tras las políticas de ajuste, no solo se han hecho más inestables las lealtades, sino que la construcción de ciudadanía encuentra un doble obstáculo para afirmarse como el vehículo a partir del cual la democracia podrá consolidarse en la región. La ciudadanía para afirmarse en el terreno social en la articulación de derechos y capacidades en ese plano (seguridad social, educación, salud) no cuenta con una interlocución política (partidos) que haga suyo este proyecto asumiendo un compromiso estable. A esto se suma el hecho constatado de que el mundo del trabajo ha perdido capacidad de interpelación y por esto no representa un recurso efectivo para la articulación del momento ciudadano como propuesta social ante el Estado, como ya se dijo. En este sentido, es solo el empresariado como actor autónomo el que ha conservado esa capacidad de interpelación efectiva ante el Estado, pero de hecho lo hace en una perspectiva corporativa.

Se impone, pues, la pregunta: ¿es gobernable la democracia con ciudadanías precarias, Estados débiles y partidos clientelizados? Es claro que la respuesta es negativa, pero es en las condiciones de esa negatividad que debemos organizar la búsqueda de una respuesta y no en su simple rechazo discursivo. Esto conduce a la búsqueda de un modelo de reinserción exitosa de las economías latinoamericanas a escala internacional que asegure bienestar, pero también las capacidades tecnológicas que lo hagan sostenible.

El empresariado tendrá que aprender que la competitividad perversa de los bajos salarios y mercados laborales informales, a la larga no conduce a la sostenibilidad del crecimiento económico; sobre todo tendrá que entender que la competitividad en este nuevo marco global, ya no es la de simples empresas, sino la de

proyectos político-sociales responsables que obliguen a la concertación de compromisos razonablemente estables entre Estados, ciudadanos, partidos y empresarios, como bases elementales de la sostenibilidad de la inserción exitosa en el mercado y la ciudadanía democrática.

Esto debería conducir la mirada política del Estado a la búsqueda de ese compromiso, de ese acuerdo nacional de nuevo tipo, en el reconocimiento de que solo el fortalecimiento de una clara voluntad estatal, de un sistema de partidos institucionalizado y de una ciudadanía con capacidades efectivas de interpelación y demandas, se producirán las condiciones necesarias para la vida democrática efectiva y la equidad social consecuente, vale decir, de la comunidad de ciudadanos libres.

## CAPÍTULO II

### LAS ETAPAS DEL CAMBIO DEMOCRÁTICO

*“Detúvose entre el mundo destruido  
y el mundo restaurado...”*

JOHN MILTON  
*El Paraíso Perdido*

Quizás la nota distintiva del proceso político dominicano posterior a la muerte de Trujillo haya sido la larga presencia de una cultura autoritaria que ha permeado las instituciones políticas, dificultando y, en reiteradas ocasiones, impidiendo el desarrollo democrático. De esta suerte, la construcción de la democracia dominicana ha sido un proceso cuyas dificultades no solo han anidado en poderosos actores autoritarios que han empañado su desarrollo, también se han expresado en la generalizada presencia de una manera del obrar político con un fuerte componente autoritario incluso en los actores democráticos. Si se aprecia el proceso político dominicano moderno a partir del eje democrático, dicho proceso debe ser visto no únicamente como el de los obstáculos de la construcción de las instituciones democráticas, sino también como el camino a partir del cual han surgido actores comprometidos con los valores de ese ordenamiento político.

Este libro es un modesto esfuerzo por ayudar a entender este complejo proceso. En tal virtud, en el presente capítulo me concentraré primero en una periodización del proceso de construcción de la democracia política dominicana moderna. El eje del análisis en esa dinámica histórica lo constituyen tres procesos estrechamente interconectados y que solo por necesidad expositiva se distinguirán como categorías diferenciadas. Me refiero a la presencia de la tradición autoritaria de larga data en la construcción misma de la República, la construcción de una cultura populista como característica de la movilización de masas que

ha acompañado a la política dominicana moderna y la cada vez más fuerte influencia del clientelismo en el ordenamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

De esta manera, luego de discutir los determinantes e implicaciones teóricas del autoritarismo generalizado en los procesos de transición, en la segunda parte de este capítulo se presenta una periodización del proceso político en el período 1961-2016. En este análisis se asume la periodización a través de lo que denomino los ciclos políticos por los que ha atravesado el proceso de construcción democrática en el país. Luego se discute la problemática de los liderazgos políticos contemporáneos y la tradición caudillista que los ha condicionado, como un eje determinante de la construcción de los actores políticos. De esta forma se discute cómo dichos liderazgos se han movido en una tradición autoritaria que ha marcado su impronta en el proceso político-democrático moderno. Finalmente, se discute el giro corporativista que ha asumido la política de partidos en el período reciente y cómo ello ha incidido determinantemente en la profundización de lo que entiendo es el sello distintivo de la política de partidos contemporánea: la presencia del faccionalismo.

## 1. PREMISAS AUTORITARIAS

Los procesos de transición y consolidación democráticos en América Latina tienen una geometría variable. No suponen —como es natural— una linealidad irreversible y, en consecuencia, indican que toda experiencia democrática no puede evitar la acción y, sobre todo, el surgimiento y/o fortalecimiento de actores autoritarios que pongan en peligro sus conquistas; no se agota en la construcción de los actores democráticos que sostienen el proceso (partidos, élites empresariales, organizaciones de la sociedad civil), pues los mismos se encuentran en proceso de transformación y por ello pueden, a su vez, experimentar “reversiones” autoritarias. Para evitar este peligro, los resultados del proceso deben cristalizar en instituciones fuertes que desarrollen una cultura y valores políticos que afirmen la ciudadanía

democrática, al tiempo que permitan sostener la construcción de un Estado de derecho.<sup>1</sup>

Si las premisas “positivas” que deben apoyar el proceso de democratización (actores, ciudadanía y Estado de derecho, cultura e instituciones) son frágiles, inestables serán las conquistas democráticas, y los avances del proceso democratizador se encontrarán siempre en condiciones de vulnerabilidad que amenazan al Estado democrático de derecho con severas “regresiones autoritarias”. En tales condiciones, podemos hablar de una democracia frágil.<sup>2</sup>

Inicialmente, los transitólogos cifraron demasiadas esperanzas en las elecciones como “el territorio institucional” constituyente, base del proceso democratizador (O’Donnell y Schmitter, 1998). Bajo la amenaza autoritaria que debía vencerse era explicable esta apuesta. Pero, lamentablemente, en la medida en que el proceso

---

<sup>1</sup> La literatura sobre las llamadas transiciones democráticas en América Latina es muy amplia y en permanente desarrollo. A título de ilustración ver a O’Donnell y Schmitter (1988) y Linz (1978 y 1990) que analizan el panorama general del proceso. El estudio de Nohlen (1995) hace una revisión crítica del debate e igual Béjar, Fernández y Torregrosa (1990). El trabajo de Whitehead (2002) es un penetrante análisis comparativo. Para la transición dominicana debe verse a Hartlyn (2008), Lozano (2004) y Espinal (1987). Un balance útil de las discusiones latinoamericanas en torno a las transiciones puede apreciarse en Lesgart (2003). Véase también a Balletbo (1994), Nohlen (1995) y a Lander (1996).

<sup>2</sup> Para evitar malos entendidos, definiremos como “democracias frágiles” experiencias de desarrollo democrático con bases institucionales débiles y una baja capacidad para alcanzar consensos políticos estables por parte de los actores del sistema. A ello debe agregarse el predominio del patrimonialismo en el manejo del Estado por parte de las élites que controlan sus instituciones, todo lo cual conduce a hacer depender el desarrollo democrático de manera casi exclusiva en los certámenes electorales, al tiempo que se verifica una débil ciudadanía social y política. De ahí que la democracia frágil es por definición políticamente inestable y descansa fuertemente en la personalización del poder (presidencialismo hipertrofiado). La democracia “delegativa” que O’Donnell (1992) establece como lo típico de la experiencia latinoamericana no debe identificarse con la fragilidad institucional, aun cuando este tipo de ejercicio delegativo del poder contiene importantes elementos de inestabilidad política en su diseño verticalista.



democratizador se afianzaba y perdían espacio político los actores autoritarios, se fue apreciando que, además de los esfuerzos por sostener un sistema electoral abierto y competitivo que debía apuntalar el proceso democratizador en torno a la alternabilidad política, era necesario fortalecer una ciudadanía democrática, lo que implicaba desarrollar una cultura consecuente y al propio Estado de derecho. A esto se unen los obstáculos de las formaciones estatales sobre las que descansaba no solo el régimen autoritario que se superaba, sino el propio Estado democrático que se pretendía construir. Esto no solo trajo consigo la necesidad de fortalecer el marco institucional adecuado a ese propósito (independencia de los poderes estatales, transparencia de las ejecutorias públicas, eficiencia burocrática en base al mérito, etc.), también obligó a reconocer en la propia matriz estatal un diseño que articulaba poderes autoritarios sólidos que conspiraban contra el desarrollo democrático. En esto destaca la fuerza del manejo neopatrimonialista del Estado, la permanencia del populismo como lógica movilizadora en la acción política y en la construcción institucional y el creciente manejo clientelar de las relaciones del Estado con la sociedad. Estos problemas no podían ya continuar siendo vistos como “remedos” del pasado autoritario, puesto que se alojaban en la matriz articuladora misma de la experiencia democrática en desarrollo (Whitehead, 2002).

Sin embargo, precisamente por la fragilidad institucional en que se mueve el proceso democrático en este tipo de experiencias políticas, las elecciones terminan constituyéndose en el espacio principal en torno al cual se articula no solo el proceso de representación (modelo clásico e incluso modelo burocrático-autoritario) (Dahl, 1993; O'Donnell, 1992), sino también en el principal mecanismo de articulación del vínculo Estado/sociedad que organiza la legitimidad del orden político. De esta forma, mientras se supone que dicho mecanismo afirma la ciudadanía política, abandonado a su suerte, produce un hiato que apoya el bloqueo de la ciudadanía social a través, principalmente, de dos mecanismos: la movilización populista y el engranaje clientelar de la política de masas. Es en ese momento donde precisamente interviene la forma del Estado neopatrimonial en el que se sostiene este tipo de ordenamiento político (Weber, 1948; Linz, 1978b), organizado con

una fuerte dosis autoritaria y, en el caso que nos ocupa, una forma democrática frágil que —paradójicamente— permite la competencia político-electoral.

Esta realidad obliga a un replanteamiento del debate en torno al autoritarismo. En un marco normativo débil, el proceso democrático es permeado fácilmente por secuelas autoritarias que proceden de diversos orígenes. En primer lugar, la tradición cultural autoritaria gravita en la toma de decisiones; en segundo lugar, los enclaves de poder tienden a bloquear las lógicas articuladoras de consensos; y, finalmente, el poder de actores políticos determinados dificulta ejercicios competitivos y transparentes en el plano electoral. En este marco, la clientilización de la política se encuentra estrechamente conectada a la presencia del autoritarismo en el sistema y en la cultura política.<sup>3</sup>

La experiencia que se analiza en este libro ilustra adecuadamente este ejercicio de construcción democrática con débil institucionalidad, fuerte sesgo autoritario en su ordenamiento político y débil ciudadanía. En la perspectiva de los procesos de consolidación de la democracia en la llamada tercera ola democratizadora (Huntington, 1994) iniciada en los ochenta, la República Dominicana de hecho constituyó la primera experiencia de transición democrática en la América Latina, pues en 1978, el Presidente Joaquín Balaguer, quien llevaba en el poder doce años liderando un régimen semi-autoritario<sup>4</sup> (1966-1978), fue desplazado del poder,

---

<sup>3</sup> Los estudios en torno al autoritarismo como problemática teórica son en general tributarios de la obra de Max Weber (1948). En esta perspectiva, modernamente debe consultarse a Linz (1978b). El libro sobre sultanismo de Chehabi y Linz (1998) es de lectura necesaria. Véase además a Acemoglu y Robinson (2005).

<sup>4</sup> Entendemos por semi-autoritario un régimen político que si bien asume el marco institucional del orden democrático (separación de poderes, elecciones, libertad de prensa), no permite una práctica igualitaria y libre de la competencia democrática (elecciones), tampoco permite un libre desarrollo y organización del sistema de partidos, el cual se ve limitado por diversas trabas, la principal de las cuales está definida por el poder de los militares en el Estado. En ese ordenamiento político el Congreso y las instituciones de justicia dependen y están claramente condicionadas e intervenidas por el poder presidencial. Por lo general, en este tipo

iniciándose una nueva fase democratizadora en el país, ahora bajo la dirección de gobiernos socialdemócratas, con el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) como partido gobernante.<sup>5</sup>

Si bien es fácil reconocer el momento en que la transición democrática dominicana se inicia (la salida del poder de Balaguer en 1978), no lo es tanto el momento en que debe reconocerse el inicio de una nueva fase, la de consolidación. Si el inicio de la lucha contra el autoritarismo no tiene forzosamente un horizonte claro, en el caso del inicio de la llamada *transición* puede reconocerse cuándo se produce un quiebre en el equilibrio de poderes en el Estado que conduce a un nuevo esquema de poder en el manejo de sus instituciones centrales, pues al menos formalmente dichas instituciones pasan a ser controladas por actores “democráticos”. Es claro que esta “nueva situación” lo que indica es un proceso, puesto que los poderes del antiguo orden autoritario no desaparecen de la noche a la mañana con el cambio del equilibrio de fuerzas en el Estado, tras el desplazamiento de los actores autoritarios del control de sus aparatos fundamentales. Por eso es que se habla precisamente de proceso de transición, ya que este cambio de mandos lo que establece es el inicio de un “movimiento” más o menos seguro hacia un nuevo orden político-democrático. Como se sabe, toda transición es un camino de incertidumbre; no la incertidumbre democrática en este caso, fundada en la alternabilidad del poder y las elecciones, sino la de la regresión política ante el poder de los actores autoritarios (Lefort, 1990; Whitehead, 2002).

Como han planteado O'Donnell y Schmitter (1988), esta transición se concentra esencialmente en el fortalecimiento del orden

---

de régimen y en particular, en el caso del “régimen balaguerista de los doce años” (1966-1978), se reconocen acciones represivas más o menos permanentes sobre la oposición política, el Estado de derecho no existe y la ciudadanía no posee poder de interpelación sobre los actores políticos. Véase a O'Donnell (1988) y a PNUD (2004 y 2010).

<sup>5</sup> Antonio Guzmán fue el primer presidente de la transición en 1978. Su principal logro fue haber desmontado el poder de la camarilla militar que apoyaba a Balaguer. En 1982 fue sucedido por Salvador Jorge Blanco también del PRD. Una panorámica amplia del proceso político dominicano desde la muerte de Trujillo en 1961 hasta el regreso al poder de Leonel Fernández en el 2004 lo encontramos en Hartlyn (2008).

político democrático organizado en torno al carácter competitivo que deben tener los procesos mediante los cuales se seleccionan los actores que periódicamente pasan a controlar el poder central en el Estado, esencialmente el Ejecutivo y el Poder Legislativo. Es por ello que en principio debemos suponer que la transición se concentra, al menos en sus primeros momentos, en torno a las instituciones electorales y el fortalecimiento de los actores políticos (partidos).

Pero en la medida en que el proceso fortalece precisamente a los actores democráticos (partidos y sociedad civil), consolidando la institución electoral y el sistema de partidos, se abren otras ventanas de demandas democráticas. Cuando se llega a ese momento ¿puede decirse que ha terminado la transición democrática? No forzosamente, ya que esto puede producirse en un contexto en que todavía actores autoritarios mantengan mucho poder en el Estado, haciendo visible la posibilidad de una regresión autoritaria. Es por eso que es difícil delinear teóricamente el final de las transiciones democráticas, pues solo cada contexto histórico y político puede finalmente dar cuenta de ellas. Asimismo, esto pone al desnudo otro hecho poco discutido: la agenda de la consolidación comienza a construirse ya en la transición misma.

Estas breves reflexiones teóricas permiten formular al menos dos hipótesis orientadoras de este libro: en el caso dominicano, si bien en el inicio de la transición democrática de 1978 se dio paso a dos gobiernos “socialdemócratas” (1978-1982 y 1982-1986), esto no produjo instituciones políticas fuertes como para impedir que actores autoritarios reasumieran espacios de poder importantes, haciendo de hecho inestable y prolongada en el tiempo la transición democrática. La evidencia histórica de esto es el regreso al poder de Balaguer en 1986 y su mantenimiento en el mismo durante diez años. Si bien el regreso al poder de Balaguer no revirtió el proceso de transición, sí produjo *regresiones autoritarias*.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> En la literatura latinoamericana sobre los procesos de democratización este concepto es impreciso. En ocasiones indica simplemente dificultades en el afianzamiento de la política electoral, pero en otros apunta hacia las que se presentan en el desarrollo de un Estado de derecho (Whitehead, 2002; Touraine, 1972; Rouquié, 2011; Przeworski, et. al., 1998; PNUD, 2004

El viejo caudillo autoritario se vio forzado a aceptar la nueva realidad institucional que creaba la misma transición, vale decir, la institucionalidad del mecanismo de cambio político en torno a los procesos electorales y un sistema competitivo de partidos; asimismo, el poder militar sobre las instituciones del Estado y su capacidad coercitiva sobre los partidos prácticamente desapareció, pero en el funcionamiento mismo del Estado se mantuvieron prácticas autoritarias, prolongando así la fase de transición, sobre todo en el plano electoral. Tras la vuelta de Balaguer al gobierno, los militares perdieron, pues, mucho poder, dejando de constituir el mecanismo central de la cohesión y unidad del Estado, como fue lo propio en el Estado autoritario balaguerista del período 1966-1978 (Lozano, 1985). De nuevo los hechos históricos evidencian la argumentación teórica: las elecciones de 1990, “ganadas” por Balaguer estuvieron marcadas por el fantasma del fraude contra Juan Bosch y su emergente Partido de la Liberación Dominicana (PLD), mientras las elecciones de 1994 fueron abiertamente fraudulentas, perjudicando a José Francisco Peña Gómez, líder del PRD, obligando así a un recorte del nuevo período de gobierno a dos años y a una reforma constitucional que prohibió la reelección, lo que a su vez condujo a la celebración de nuevas elecciones en 1996 (Hartlyn, 2008), como se verá luego.

Una segunda hipótesis indica que si bien los problemas centrales de la transición se articulan en torno a la construcción de los actores políticos (partidos), los de la consolidación se organizan en torno a las instituciones del orden democrático y el Estado de derecho con su consecuente poder ciudadano (PNUD, 2005). Esto último remite al menos a dos asuntos: por un lado, las instituciones del orden autoritario condicionan el perfil que finalmente conforma la práctica de los actores de la transición, mientras, por otro lado, el proceso de construcción institucional, que en principio debe consolidar el orden democrático, está mediado por la trayectoria de los actores; se trata, pues, de un

---

y 2004b; O'Donnell Guillermo y Philippe Schmitter, *et. al.*, 1988; Nohlen, 1995; Linz, 1990; Balletbo, 1994). En el caso dominicano que discuto el concepto apunta a ambos niveles. Véase para el caso dominicano a Hartlyn (2008) y a Espinal (1987).

camino de doble vuelta. En ambas situaciones la cultura política constituye un condicionante de largo plazo que no necesariamente permite que la práctica de los actores se organice en torno a un orden valórico “autoritario” o “democrático”, pues el mismo se amalgama y confunde en un esquema de comportamientos, estilos de relaciones y prácticas políticas, que atraviesa tanto el momento autoritario como el propiamente democrático, dándose paso a un cambiante *continuum* valórico más o menos autoritario o democrático.

En estas condiciones, la consolidación democrática se produce en un contexto de permanente fragilidad de las instituciones estatales, cuyos ejes articuladores son la debilidad del Estado de derecho y el manejo neopatrimonial de sus recursos, mientras la cultura política clientelista desdibuja y debilita la construcción de ciudadanía (Álvarez *et. al.*, 2010). Por ello, si bien la fase de consolidación de la democracia aleja el peligro de regresión autoritaria, por el hecho mismo de permanecer en el tiempo, en el caso dominicano la misma está signada por la recurrente incapacidad estatal para impedir las violaciones al Estado de derecho, por la clientelización de la política de partidos y por el creciente poder de élites neopatrimoniales que controlan sus aparatos. En un contexto de ese tipo la consolidación democrática es por definición frágil, lo que obliga, entonces, a plantearse: ¿de qué tipo de democracia estamos hablando? ¿Hacia cuál modelo de práctica democrática se transita? ¿cuáles instituciones son las que en tales condiciones se consolidan para dar paso a ese tipo de democracia?

En mi opinión, el proceso político dominicano moderno, de la muerte de Trujillo (1961) a nuestros días (2015-2016), puede ser mejor estudiado si establecemos una periodización que permita apreciar determinadas características de los momentos políticos, a partir de una serie de elementos comunes a todas las fases, pero que se modifican en el tiempo. Podríamos asumir así tres componentes fundamentales: las transformaciones del Estado, la constitución y cambio de los actores políticos y sociales, y los escenarios del orden y el conflicto políticos. De esta forma, asumir el análisis del largo período histórico dominicano moderno supone reconocer una serie de premisas que son las que pueden articular en última palabra la “lógica del ciclo político”, con sus variaciones en

cada etapa o coyuntura.<sup>7</sup> Así, lo primero que salta a la vista es lo que puede definirse como “la herencia” de la dictadura trujillista. A nuestro juicio tres elementos sintetizan el legado autoritario y, en cierto modo, estructural de la dictadura trujillista:

- a) El predominio o hegemonía cultural e institucional del autoritarismo en la política post dictadura. En este sentido, dos son los componentes centrales del autoritarismo en la política dominicana moderna: la prolongada presencia de las fuerzas armadas como actores políticos activos en la unidad del régimen político (1961-1978), o como elementos condicionantes de la política democrática (1978-2015) (Whitehead, 2002; Hartlyn, 2008). El segundo componente es el acentuado presidencialismo de la política de partidos y del ejercicio propiamente democrático que articula las relaciones Estado/sociedad a lo largo de todo el período post dictadura.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> El estudio del “ciclo político” no implica el determinismo, sino una lógica analítico-comparativa y procesual. No supone por tanto un *telos* que predetermina la acción de los sujetos. Tampoco supone un curso o lógica de acción que define pautas invariables, simplemente ayuda a reconocer cambios significativos en torno a dimensiones o variables que caracterizan los procesos políticos, momentos de inflexión que los precipitan o producen y ayuda a establecer comparaciones significativas entre procesos, o períodos histórico-sociales. Para una discusión metodológica sobre los ciclos políticos un sugerente libro es el de Arthur Schlesinger Jr.: *Los ciclos políticos en la historia americana* (1990). Para la discusión teórica véase a Acemoglu y Robinson (2005), Beyme (1994), Lipset (1987), Montero, Gunther y Linz (2007). Véase la Nota 1 del Capítulo VII que desarrolla las implicaciones del ciclo político en su expresión electoral.

<sup>8</sup> Hay una reflexión que autores dominicanos han desarrollado en torno al autoritarismo desde finales de los años ochenta del siglo XX que debe tenerse en cuenta. En esencia nos referimos a Oviedo (1987) que ha trabajado el asunto en la perspectiva de la sociología política; Espinal, Morgan *et al.* (2012), que han producido diversos estudios empíricos y comparativos de gran valor; Duarte, Brea y Tejada Holguín (1996, 1998, 2008), que produjeron durante diez años seguidos estudios empíricos sistemáticos sobre cultura política que son hoy referencia obligada; Duarte y Brea (2002)



- b) El segundo aspecto central que caracteriza la política dominicana moderna es lo que podríamos definir como la política de masas, como componente central de las relaciones del Estado con la sociedad. Esto se expresa claramente en el papel central que pasan a ocupar el gasto social, en la estructura general del gasto público en el marco de la irrupción en la vida política de movimientos sociales, la creciente organización de la sociedad civil y la movilización clientelista, procesos que por lo general fuerzan al Estado a mover recursos hacia los sectores populares.<sup>9</sup>
- c) El tercer componente es la fuerte presencia del Estado como función articuladora de lo político, como espacio ordenador de lo social y como mecanismo relacional con el poder hegemónico a escala regional y global. Fue esa presencia la que permitió en la fase autoritaria del período bajo estudio (1961-1978), articular el poder militar como una suerte de partido del orden e imponer la fuerza de la oligarquía sobre el movimiento social. Fue ese poder el que le permitió a Balaguer, apoyado en el elemento militar y su liderazgo sobre el campesinado, articular un modelo político cesarista. Pero es sobre todo el poder económico que el Estado dominicano heredó de la dictadura, que lo convirtió en el principal empresario del país, el que puede explicar la eficacia de la política populista entre 1978 y 1990.<sup>10</sup>

---

sintetizan los principales resultados empíricos de las encuestas sobre cultura política publicados en la década de los noventa. Véase también a Brea *et. al.* (2014) y a Catrain y Oviedo (1981).

<sup>9</sup> Esto concretamente se manifiesta en la creciente importancia que cobran los rubros del gasto público en materia de educación, salud y programas clientelares de apoyo a los pobres. Para un cuidadoso análisis de este punto debe verse el trabajo de Marsteintredet (2010).

<sup>10</sup> Sobre el poder económico de Trujillo y su transferencia al Estado tras su muerte, que convirtió al aparato estatal en el principal empresario nacional durante un buen tiempo, véase a Cassá (1982 y 2015), Croes (2015), Bosch (2009c). Sobre la importancia política del poder económico del Estado ver a Lozano (2013) y ONAPLAN (1968 y 1977). Para el periodo que va de la muerte de Trujillo en 1961 a las transformaciones neoliberales de los noventa en el siglo XX debe consultarse a CEPAL (2001) y a Despradel (2005).



Bajo estas premisas veamos las fases o ciclos por los que ha atravesado el proceso de construcción democrática dominicano tras el fin de la dictadura trujillista a nuestros días.

## 2. LAS ETAPAS DEL CAMBIO POLÍTICO Y LA CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA

Presentaré en este apartado un análisis de lo que entiendo han sido los tres grandes ciclos de la política dominicana moderna, después de la muerte de Trujillo en 1961. Se trata, en fin, de un breve análisis del cambio político en el largo período 1961-2016. Aunque la dinámica electoral constituye un eje clave del análisis, en este capítulo no me detendré a estudiar ningún proceso electoral particular;<sup>11</sup> pondré básicamente el centro de atención en el análisis de las cambiantes correlaciones de fuerza en el Estado como el eje clave de la dinámica del cambio político, que cristaliza en ejercicios de gobierno y determinados equilibrios en materia de representación (fuerza congresual y municipal, control de gobiernos, aceptación en la opinión pública, etc.). Para realizar ambos esfuerzos se identifica a los principales actores políticos (partidos). Finalmente, se incorpora en el estudio tanto el rol de la sociedad civil como la discusión sobre los contextos internacionales y sus cambios en cada coyuntura.

Se proponen tres grandes etapas: 1) 1961-1978, caracterizada como un ciclo autoritario; 2) 1978-1996, definida como ciclo populista; y 3) finalmente, 1996-2016, definida como ciclo clientelar-corporativo. En el fondo, el análisis de estos procesos remite al largo proceso de construcción democrática experimentado por el país en el período moderno.

---

<sup>11</sup> En el Capítulo VII analizo los ciclos electorales del período 1966-2016, deteniéndome en el período 1996-2016. La dinámica electoral dominicana del período 1978-1996 la discuto en mi libro *Después de los caudillos* (2002). Para una visión de conjunto hasta 1996 debe verse a Hartlyn (2008). Para el período posterior (2008-2012) puede consultarse a Lozano (2013).

### *Ciclo autoritario: 1961-1978*

El ciclo autoritario está atravesado por la presencia determinante del elemento militar en la articulación de los acuerdos y pactos en torno a los que se organiza el poder político en el Estado. En esta fase podemos reconocer tres “momentos”. En primer lugar, un momento de aguda crisis política que se precipita con el fin de la dictadura (1961-1965), donde los militares, de manera directa o indirecta, asumen el control del aparato gubernamental, la llamada “oligarquía tradicional”, de factura anti trujillista; intenta controlar el Estado y definir una alternativa conservadora a la dictadura, intento que culmina primero en la derrota electoral de la Unión Cívica Nacional (UCN), único esfuerzo directo de la oligarquía por producir una organización política propia, que sufre un fracaso con el triunfo de Bosch y el PRD en las elecciones de 1962; y un segundo revés con el posterior golpe militar contra Juan Bosch que propiciaron, que termina en el abierto control del gobierno por las fuerzas armadas.<sup>12</sup> Este “momento” culmina en una guerra civil, tras la Revolución Constitucionalista de 1965 que conduce a la ocupación militar norteamericana, a la derrota militar de las fuerzas constitucionalistas que intentaban restituir el gobierno constitucional de Juan Bosch, y finalmente al regreso de Joaquín Balaguer al poder, quien en 1966 gana las elecciones contra su contendor del PRD Juan Bosch (Hartlyn, 2008; Moya Pons, 1981).

A partir de ese momento se abre otra fase en el mismo ciclo autoritario. Con la vuelta al poder de Balaguer en 1966 y su prolongado gobierno hasta 1978, se vio con claridad que el predominio autoritario no se apoyaba simplemente en la fuerza del poder militar. En realidad, esta fase puede definirse como cesarista, donde Balaguer ocupaba el rol de eje articulador de un modelo político excluyente de las fuerzas políticas democráticas, y donde la tradicional oligarquía se vio comprometida a “autoexcluirse”

---

<sup>12</sup> Ver *infra*, Capítulo VI, donde se analiza con cierto detalle el esfuerzo político oligárquico por el control directo del Estado, tras el fin de la dictadura trujillista.

de la competencia por el control directo del poder político, a fin de bloquear las posibilidades electorales de las fuerzas popular/democráticas, articuladas en torno al PRD bajo el liderazgo de Bosch, asegurando así su potencial de crecimiento como fuerza económica. En ese contexto, Balaguer asume el compromiso de apoyar la expansión económica del sector privado a partir del poder empresarial que tenía el propio Estado, a cambio de conservar sin competencia el poder político en el Estado. En dicha situación claramente el poder cesarista de Balaguer no emanaba simplemente del consentimiento de Estados Unidos hacia su gobierno, era finalmente el producto del ascendiente político del líder conservador sobre el campesinado y por ello sobre el propio ejército.<sup>13</sup> Esta fase del desarrollo político dominicano moderno puede caracterizarse como excluyente, lo que implica dos asuntos: de un lado, obliga a reconocer la presencia de ejercicios electorales más o menos regulares; por otro lado, implica apreciar que esos ejercicios hasta el final del período (1978) se caracterizaron por su carácter excluyente del campo opositor democrático (Hartlyn, 2008; Campillo, 1986). Sin embargo, aún en las condiciones autoritarias, las elecciones funcionaban como un requisito de la sostenibilidad del régimen en sus relaciones con las clases y grupos que constituían el bloque de fuerzas en el poder. En la etapa final del ciclo autoritario (1961-1978), el régimen balaguerista hace de las elecciones un instrumento que legitima la exclusión de las fuerzas políticas autoritarias en cuanto a sus posibilidades de acceso al poder, mientras se coloca a los militares como el “partido del orden” que asegura precisamente la exclusión política del campo opositor, al tiempo que le facilita a Balaguer, en tanto jefe político del aparato militar, actuar como el factor de “unidad” del bloque de fuerzas en el poder. En otras palabras, en esta lógica excluyente, el papel mediador de los procesos electorales establece las condiciones de legitimidad al interior del bloque de fuerzas en el poder, mientras el rol del ejército asegura la exclusión política efectiva. Por ambos

---

<sup>13</sup> Desarrollo mi idea del bonapartismo del régimen balaguerista de los doce años (1966-1978) en mi libro *El reformismo dependiente* (1985). Debe verse en ese mismo enfoque a Cassá (1986). Una crítica al enfoque bonapartista en torno al carácter del régimen se presenta en Faxas (2007).

asuntos, cuando el bloque de fuerzas en el poder se fragmenta y una parte del mismo pasa a apoyar al campo político opositor y las bases campesinas del régimen se dividen, en un contexto internacional adverso, el grupo en el poder bajo el liderazgo de Balaguer se debilita significativamente, abriéndose así un “momento” de cambio político que condujo a la derrota electoral del balaguecismo en 1978 (Hartlyn, 2008).

### *Ciclo populista: 1978-1996.*

La transición democrática en Santo Domingo se inició institucionalmente con la derrota electoral de Balaguer y el triunfo de Antonio Guzmán, del PRD, en 1978. Con ello se inició un nuevo ciclo político al que denomino populista; esto así, en lo esencial, debido no solo al esquema de movilización de masas que pasó a normar las relaciones Estado/sociedad, sino sobre todo por dos elementos estrechamente vinculados con la democratización: el gran crecimiento de la organización de la sociedad civil —en particular del movimiento obrero organizado y el empresariado— y la liberalización política que le acompañó (Oviedo y Espinal, 1986). Asimismo, en esta fase se aprecia que el movimiento social alcanza verdaderas conquistas en el plano laboral/industrial, con significativos aumentos salariales, en el agropecuario con la liberalización de precios de los productos destinados al mercado urbano, con los consecuentes beneficios para el campesinado. A esto se suma lo que en el momento inicial fue el componente central del inicio de la transición: la desmilitarización del Estado (Bosch, Brian J., 2010; Atkins, 1987). Con ello se abrió otro esquema de construcción de las lógicas de representación, como de construcción de legitimidades políticas.

Como indiqué, lo central de esta fase es el desmonte de la maquinaria militar balaguerista como mecanismo de control del poder y como lógica de construcción de legitimación ante las élites. En su defecto, las elecciones en muchos sentidos pasan a definir ahora el campo de articulaciones políticas en torno al cual se teje el proceso de legitimación, no ya simplemente de selección de los representantes de los grupos y actores sociales ante los poderes del Estado. En otras palabras, las elecciones pasan a ocupar el

espacio principal de la vida política. Esto trae aparejado al menos tres cuestiones centrales que deciden la suerte de la dinámica política que a partir de 1978 se comienza a producir. En primer lugar, la competencia electoral pasa a articular el campo de movilización política fundamental de los partidos políticos y en torno a ello comienza a delinearse un sistema competitivo de partidos, logro central de la transición en ese momento, aunque el tipo de articulación que vincula a la élite política con el electorado sea de claro tinte populista. En segundo lugar, el empresariado adquiere un alto nivel de desarrollo corporativo al margen del proteccionismo de Estado, mientras éste último se ve obligado a producir un tipo de política que hace del gasto social un componente determinante del gasto público, transformando la matriz de relaciones Estado/sociedad. El gobierno central pasa así de concentrar el gasto público en las inversiones de infraestructura y gastos de capital, como en el anterior modelo balaguerista, al nivel del gasto corriente, sobre todo en sueldos y salarios, debido al aumento del empleo público.<sup>14</sup> Esto de suyo es indicativo de un viraje político donde la presión de masas pasa a actuar en la base política misma del partido en el poder, el PRD, como organización popular/democrática. En tercer lugar, los dos primeros elementos planteados establecen un correlato directo en las relaciones políticas de las diversas facciones del partido de gobierno, lo cual termina por generar tensiones casi infranqueables que finalmente minan los vínculos entre el Congreso, con clara hegemonía perredeísta, y el Poder Ejecutivo. No puede verse este choque político interno,

---

<sup>14</sup> De todos modos, hay que especificar que el aumento del empleo público se produjo sobre todo en la administración de Antonio Guzmán. Así, en el año 1978, cuando Antonio Guzmán alcanzó la Presidencia de la República el volumen total del empleo público en el gobierno central ascendía a 129,189 empleados. Cuatro años después, en 1982, a su salida del gobierno, el empleo público había ascendido a 201,294, lo que significaba un incremento relativo del 35.8%. Cuando Salvador Jorge Blanco —quien sucedió a Guzmán en la Presidencia—, salió del poder, el empleo público solo había aumentado a 218,084 (un incremento de 16,790 empleos), representando un incremento relativo de apenas 7.7%. En mi libro *Los trabajadores del capitalismo exportador* (2004) hago un análisis con cierto detalle del empleo público entre 1950 y 1987.

en el partido de gobierno, únicamente como el fruto de la lucha faccional misma. En ella gravita determinadamente las presiones empresariales que impulsan un modelo privatizador, de restricción del gasto público y de freno a las conquistas salariales del mundo del trabajo, que el gobierno desarrollaba, precisamente a consecuencia del “pacto populista” que condujo al PRD al poder. Por otro lado, el gobierno recibe directamente la presión sindical, de la base popular del partido y de la poliarquía que comienza a tejerse en la dirigencia media que depende de sus relaciones clientelares con la base de masas de la organización (Lozano, 2004; Nelson, 1994; Oviedo y Espinal, 1986).

En otras palabras, la articulación de un nuevo régimen político que podemos definir como popular/democrático, en la mejor tradición latinoamericana, potencia presiones de masas muy efectivas que afectan la gobernabilidad política y la unidad del partido gobernante, independientemente de que se fortalezca un sistema electoral pluralista y competitivo y que la sociedad civil y el empresariado alcancen un relevante poder corporativo y organizacional. Desde otro ángulo esta situación genera una significativa fractura en la fuerza política hegemónica que en ese momento controla el Estado, el PRD, expresado precisamente en la lucha entre facciones y su dimensión institucional: las tensiones y conflictos entre el Poder Ejecutivo, “sede” de la facción que había ganado la convención que llevó al poder a Antonio Guzmán, y el Congreso, donde se concentraba la oposición interna liderada por el entonces senador Salvador Jorge Blanco, que en el período siguiente llegaría a la presidencia del país (Hartlyn, 2008).

Finalmente, debe plantearse que, correlativo a la desmovilización política de los militares en el Estado, la base social que sostenía la fuerza popular/democrática que pasaba a controlar el poder, era sustancialmente distinta a la que sostuvo al régimen autoritario balaguerista. Ahora eran las fuerzas populares urbanas con significativo nivel de organización corporativa las que apoyaban al partido de gobierno. Esto modificó la lógica negociadora del poder político con su base social, pero a la vez modificó las relaciones mismas entre el Estado y el empresariado. Éste último ahora tenía más autonomía corporativa frente al Estado y su capacidad de presión ante el gobierno central era mayor. A todo esto se une

un componente internacional: si en el régimen balaguerista Estados Unidos tenían una influencia directa en el Poder Ejecutivo, pese al poder cesarista de Balaguer, en la nueva situación, bajo los gobiernos del PRD, sus relaciones con el Estado pasaron a estar mediadas, no solo por sus relaciones directas con los militares: se vieron obligadas al vínculo con el poder Legislativo y con el propio empresariado (Bosch, B. J., 2010; Lozano, 2002; Nelson, 1994).

En la fase de dominio hegemónico del PRD (1978-1986) en el Estado, en el marco del ciclo político popular/democrático, asistimos así a un proceso político con amplias bases de legitimidad de masas, apoyado en un esquema político competitivo y pluralista. Es este pluralismo competitivo el que permite definir como ciclo democrático la política dominicana de esos años. Pero fue ese mismo carácter el que le permitió a las fuerzas conservadoras, reagrupadas de nuevo en torno a Balaguer y su partido (PRSC), su cohesionamiento como fuerzas electorales, derrotando en 1986 al PRD, con lo cual Balaguer regresó al poder para asumir la dirección del Estado, ahora en la segunda fase del ciclo popular/democrático (1986-1996).

Este segundo momento de control balaguerista del Poder Ejecutivo debe analizarse en diversos planos. El más inmediato permite sostener que es precisamente el regreso al poder del caudillo autoritario la mejor prueba de la fortaleza de la transición democrática iniciada en 1978. Esto así porque pone de manifiesto que los propios actores autoritarios del período previo “aceptan”, en principio, las reglas del juego democrático y participan de procesos electorales competitivos donde salen triunfantes. Una lectura social del mismo asunto permitiría reconocer el deterioro de la base de masas de la movilización popular-democrática, producto del doble proceso de la lucha interna en el partido gobernante (PRD), como del fracaso de la política social populista y del propio modelo de gestión pública que los gobiernos perredeístas promovieron. A esto último debe agregársele, sin embargo, las contradicciones entre los grupos empresariales organizados y el gobierno central, con los efectos políticos consecuentes en el Estado. Así, el predominio de los intereses agropecuarios en el primer gobierno perredeísta en la transición, presidido por Antonio Guzmán (1978-1982), colocó a las fracciones industriales del empresariado



de Santo Domingo en choque con el gobierno central por su política de aumento salarial y liberalización de precios agrícolas que favorecía al empresariado agropecuario del norte. En el gobierno de Salvador Jorge Blanco, que sucedió a Guzmán, las negociaciones con el FMI debilitaron al PRD ante los grupos populares urbanos, pero también movieron al empresariado hacia el liderazgo conservador de Balaguer (Nelson, 1994; Messina, 1988).

De todos modos, hay que tomar con cuidado estas interpretaciones, pues caben contraargumentos. Por lo pronto, la transición no fue color de rosas, ya que al final del período de gobierno, en 1990, las elecciones fueron muy cuestionadas y si bien Balaguer retuvo el poder, lo fue a cambio de un pacto político con el alto empresariado, como se verá más adelante. En 1994, en las elecciones de ese año, Peña Gómez demostró que contra él se produjo un fraude colosal que obligó a Balaguer a la negociación, como se discutirá luego (Díaz, 1996). Esto es lo que permite a autores como Hartlyn (2008) afirmar con razón que entre 1986 y 1996, en el llamado gobierno de los diez años de Balaguer, se verificó una regresión autoritaria que hizo precarios los logros alcanzados en la transición en su primera fase (1978-1986).<sup>15</sup>

En el plano social y económico el asunto es igualmente complejo. No puede asumirse sin caer en el simplismo que las crisis que se les presentaron a los gobiernos del PRD entre 1978 y 1986 fueron el simple producto de una mala gestión pública. En el primero de esos gobiernos, el de Antonio Guzmán (1978-1982) la acelerada política de gastos corrientes no fue únicamente el producto del populismo clientelar, fue también el resultado de un intento de reactivación de la economía por la vía de la demanda, en la mejor tradición nekeynesiana (Ceara, 1984). Más grave aún fue la política de empréstitos, que a la larga condujo al déficit del sector público. En el caso

---

<sup>15</sup> El argumento de Hartlyn (2008), que también suscribo, no debe permitir que pase inadvertido el hecho de que la regresión autoritaria aludida por el autor encontraba un espacio de aceptación en importantes grupos de presión como era el empresariado, sobre todo su fracción industrial e importantes sectores de las clases medias. Esto sin olvidar tampoco la cultura autoritaria en la que al fin y al cabo se estaba verificando el proceso mismo de transición democrática.



de Jorge Blanco (1982-1986), que enfrentó los efectos negativos de esas políticas, el acuerdo con el FMI en 1984, si bien produjo la primera gran ruptura política de la base de masas del PRD, tras la revuelta popular de 1984, a la larga fue un mecanismo que ayudó a restablecer el equilibrio del gasto y con ello el manejo del déficit, de lo cual el gran beneficiario inicial fue el propio Balaguer en sus dos gobiernos posteriores, entre 1986-1996 (Despradel, 2005).

Pero, más allá del debate sobre la política pública, desde el punto de vista del desarrollo, lo central es apreciar que la transición democrática se produjo en medio de un proceso de deterioro del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, como producto de una crisis de las exportaciones tradicionales. Tras la mala gestión del sector estatal de la industria azucarera, esto condujo a una severa crisis fiscal y a la agudización de la crisis de la infraestructura energética del país (CEPAL, 2001). El declive de la industrialización y el colapso del sector exportador tradicional, no solo reorientaron la inserción de la economía al mercado mundial, sobre todo reacomodaron y en muchos sentidos transformaron el equilibrio del poder de la élite económica en sus relaciones con el Estado, vale decir, con la élite política. Los llamados industriales perdieron mucho poder, ganado durante la fase de industrialización por sustitución de importaciones. La banca se fortaleció, pero el precio pagado fue una mayor sumisión al capital financiero extranjero y con ello, perdió también poder negociador en la esfera política. Los empresarios del sector turismo fueron ganadores netos, pero los mismos nunca tuvieron un poder corporativo que influyera en la esfera política, más allá de su capacidad de presión sobre el Estado para obtener beneficios corporativos y apoyo infraestructural. Estrechamente unido al aumento del poder fiscal del Estado, todo esto fortaleció la autonomización de la élite política respecto al poder corporativo empresarial, lo cual le abrió las puertas a la política clientelar, pues a partir de ese momento, más que lograr construir espacios legítimos de movilización política, de lo que se trataba ahora era de producir lógicas movilizadoras de votos.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Como se sabe, la autonomización de la elite política y del sistema de partidos, del poder e influencia empresarial, en principio, es saludable para

En torno a esto último, más que la simple crisis de un modelo de inserción de la economía dominicana al mercado mundial, lo que agudizó en los noventa los problemas económicos del Estado fue la insistencia de Balaguer en mantener un modelo de crecimiento agotado, el de la industrialización por sustitución de importaciones, apoyándose en una estrategia inflacionaria de financiamiento del gasto público y su insistencia en un modelo de crecimiento proteccionista.<sup>17</sup> La crisis de 1990, tras el fraude electoral contra Bosch y su partido (PLD), obligó a Balaguer a una verdadera reforma estructural de la economía que reconvirtió su matriz exportadora, orientándola a los servicios (turismo y zonas francas de exportación), a restringir el gasto y a una reconversión de las políticas impositivas, ahora más liberal respecto a las importaciones, apoyándose sobre todo en las recaudaciones internas (CEPAL, 2001). Pero, si bien Balaguer logró permanecer en el poder tras el fraude de 1990, el fraude de 1994 lo obligó a una negociación que a la larga condujo a reconvertir la matriz de relaciones políticas, como en el campo económico se hiciera en 1990. Claro que el estilo autoritario tradicional estaba agotándose, pero también lo era que el proceso democratizador experimentaba regresiones autoritarias que dificultarían la institucionalidad democrática.

### *Ciclo corporativo-clientelar: 1996-2016*

Más que la creciente clientilización de las relaciones entre élite política y sociedad, lo que caracteriza la política “democrática”

---

la democracia. Sin embargo, en determinadas circunstancias, como la dominicana, si esa autonomización no viene acompañada de un cambio institucional y del fortalecimiento de una cultura ciudadana que obligue a la transparencia, esa autonomía de los partidos puede conducir a situaciones que vulneren la vida democrática. Véase a Garretón (1995).

<sup>17</sup> La tozudez de Balaguer no era tal, si se aprecia que con ello lo que intentaba era preservar su propia base política, más allá del poder autónomo que conservaba en el Estado frente al empresariado y al sistema político. A lo largo de toda su vida política el caudillo conservador nunca abandonó su vocación cesarista. Desarrollo este último punto en dos de mis libros (1985 y 2003).

dominicana contemporánea en su última fase (1996-2016), es la creciente autonomización del poder político respecto del poder económico empresarial, a lo que debe agregarse el corporativismo generalizado en los esquemas de organización del sistema de partidos y las élites políticas que controlan los aparatos de Estado. En esta nueva fase se rearticula el esquema de relaciones Estado/sociedad de factura populista. El actor popular/democrático se disgrega, pero al mismo tiempo se compacta una élite política que resulta de la descomposición de los liderazgos caudillistas tradicionales que construyeron el sistema de partidos,<sup>18</sup> fortaleciéndose la política de facción (Sartori, 1994).

Como se ha discutido *up supra*, la fase de transición democrática se inició con una crisis político-electoral, tras la victoria de Antonio Guzmán (del PRD) sobre Balaguer en 1978. El final de esta larga transición se cierra —paradójicamente— con otra crisis, tras el fraude electoral de Balaguer contra Peña Gómez en 1994 y dos años después con la alianza conservadora del PLD (como tercera fuerza electoral) con Balaguer en 1996, en el llamado “Frente Patriótico”, que llevó al poder a Leonel Fernández y a la derrota del PRD.

Tras el declive político de Balaguer como eje articulador del conservadurismo político en el país, que se expresó claramente en las elecciones de 1990, el PRD como principal partido popular-democrático, bajo el liderazgo de Peña Gómez, poco a poco logró recuperarse de su prolongada crisis interna iniciada en 1986. Esto convirtió a Peña Gómez en una real posibilidad de poder que llevó a la derecha dominicana no solo a la campaña sucia de 1994 bajo el lema del ascendiente haitiano de Peña Gómez, sino también al fraude electoral. Con la demostración del fraude electoral se produjo una negociación que dio inicio al cierre del período de transición (Graham, 2011; Díaz, 1996), abriéndose así en 1996 lo que estamos llamando “consolidación democrática” que, sin

---

<sup>18</sup> Entre 1998 (año de la muerte de Peña Gómez) y el 2002 desaparecieron los líderes tradicionales de la política dominicana (Bosch, Balaguer y Peña Gómez), dando paso a un relevo generacional, con figuras como Leonel Fernández del PLD e Hipólito Mejía en ese momento del PRD, a lo que se incorporan luego figuras como Danilo Medina y Luis Abinader. En los llamados partidos emergentes se destaca sobre todo Guillermo Moreno.

embargo, finalmente condujo a un creciente corporativismo del sistema de partidos, recurrentes crisis internas tras las luchas faccionales en los principales partidos y una generalizada pérdida de credibilidad del sistema político. Lo principal es que esta fase contemporánea termina envuelta en un serio cuestionamiento al Estado de derecho, tras la crisis general de sus instituciones, sobre todo en materia de justicia. Veamos los detalles.

El fraude realizado por el partido oficial (PRSC) en 1994, pero sobre todo la negociación que siguió a la clara demostración que del mismo hiciera Peña Gómez y el PRD, expresaban claramente el agotamiento político del balaguerismo como opción electoral y, en una perspectiva más amplia, tomando en cuenta el proceso de apertura económica iniciado en el 1990, indicaba también su derrota como fuerza hegemónica capaz de conducir la nueva fase de crecimiento económico que se abría con la exportación de servicios (turismo y zonas francas).<sup>19</sup>

Las negociaciones entre Peña Gómez y Balaguer en 1994 condujeron a una nueva situación política nacional. Por lo pronto, dieron como fruto una reforma constitucional que prohibió la reelección, definió las bases de una nueva institucionalidad en el sistema de justicia: creando el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), que abrió un angosto espacio para que en la elección de los jueces de la Suprema Corte de Justicia (SCJ) participaran las fuerzas políticas presentes en el Congreso y se iniciara una reforma del Poder Judicial, limitando así el poder presidencial en este terreno. Creó, asimismo, un nuevo régimen electoral, introduciendo la doble vuelta, si el candidato/a triunfante en la primera vuelta no alcanzaba el 50% más un voto;<sup>20</sup> introdujo constitucionalmente

---

<sup>19</sup> Claramente esto implicaba que el alto mando empresarial —que había negociado con Balaguer en 1990 la apertura de la economía y sobre todo el proceso de privatización— veía prudente un relevo político del reformismo. Eso no quiere decir que confiaba en el PRD ni en Peña Gómez. A esto se suma el claro interés norteamericano por la salida del poder de Balaguer y el apoyo que dieron claramente a Peña Gómez en la crisis de 1994 (Graham, 2011).

<sup>20</sup> En realidad, el acuerdo entre Balaguer y Peña Gómez en torno al balotaje fue un top del 40% en la primera vuelta. En las conversaciones entre

el derecho a la doble nacionalidad y el voto en el exterior, dando así poder a la diáspora dominicana. Finalmente, el acuerdo redujo a dos años la permanencia de Balaguer en el poder, pero mantuvo en cuatro años la permanencia en los cargos elegibles a nivel congresual y municipal.<sup>21</sup>

Estos cambios institucionales fueron determinantes para la modificación sustancial del proceso democratizador. Lo primero que debe destacarse es que en 1996, dos años después del acuerdo Balaguer/Peña Gómez, el viejo caudillo autoritario (Balaguer) finalizó su mandato y se produjeron elecciones, sin poder participar el caudillo conservador en el nuevo certamen electoral. Esto llevó a Balaguer a buscar una alianza con el partido de Bosch (PLD), el que hasta ese momento podía situarse en la izquierda. Para las elecciones de 1996 la estrategia balaguerista debilitó primero a su propio candidato, Jacinto Peynado, hasta llevarlo a ocupar una tercera posición en los resultados electorales de la primera vuelta. En segundo lugar, le facilitó las cosas al PLD ayudando a que su candidato, Leonel Fernández, quedara en segundo lugar. A esto

---

Balaguer y Peña Gómez en algún momento se contempló que este tope operaba si la primera fuerza no se distanciaba de la segunda por un 10%, pero lo que finalmente quedó en el acuerdo Balaguer/Peña Gómez fue el tope del 40%. Posteriores acuerdos de Balaguer con el PLD condujeron a que en el Congreso el acuerdo inicial entre ambos líderes no se considerara y Balaguer, con el apoyo del PLD, consiguió la aprobación congresual para imponer el 50% más un voto. Díaz (1996) hace un análisis preciso de este proceso.

<sup>21</sup> Con esto último se creaba un nuevo marco de reglas de la competencia política. La doble vuelta le daba a la tercera fuerza, es decir al PLD de Juan Bosch, un amplio espacio de negociación, lo que se vio en 1996. También separó las elecciones presidenciales de las congresuales y locales, con lo que se introdujo no solo un nuevo sistema que ampliaba el poder del Congreso y los municipios en el espacio electoral y respecto a las élites dirigentes de los partidos, también hizo de la competencia electoral una suerte de ejercicio cotidiano recurrente, lo que fortaleció la expansión del clientelismo, pero tuvo el efecto virtuoso de presionar a los partidos, sobre todo al que estuviera en el poder, a una suerte de prueba de mediano tiempo de su efectividad en el manejo del gobierno (governabilidad) y de legitimidad política ante el electorado, sobre todo en el ámbito local y regional (gobernanza).

se agregó una obstinada campaña anti-haitiana contra Peña Gómez que unificó en un bloque a todas las fuerzas de la derecha y llevó a la segunda vuelta electoral, ante el hecho de que el líder socialdemócrata no obtuvo los votos necesarios para ganar en primera vuelta. Finalmente, en alianza con la alta dirección del PLD, se creó el llamado “Frente Patriótico”, que asumió en la segunda vuelta la candidatura de Leonel Fernández, quien resultó triunfador con escaso margen.<sup>22</sup>

Se iniciaba así otra etapa de la política nacional, articulando lo que podría conocerse como la fase de consolidación democrática<sup>23</sup> entre 1994 y 2004. Hablamos de “consolidación” por varias razones. En primer lugar, a partir de ese momento los sucesivos procesos electorales no han producido resultados en base al recurso del fraude directo en el proceso comicial, aunque el poder clientelar y el poder del presidencialismo han movilizadado inmensos recursos hacia las elecciones a favor de los candidatos oficiales; esto es, la consolidación democrática se inicia apoyada en una institucionalidad electoral precaria (Aquino, 2014; Espinal, 2012). A esto se

---

<sup>22</sup> En la primera vuelta José Francisco Peña Gómez alcanzó el 47% de los votos emitidos, Jacinto Peynado del PRSC (que presidía Balaguer) el 15%, y Leonel Fernández del PLD el 38%. Esto obligó a la segunda vuelta, en la cual Fernández resultó triunfador con el 51.2% de los votos, contra el 48.8% alcanzado por Peña Gómez, lo que significó una diferencia de un 2.4%.

<sup>23</sup> Indudablemente que la consolidación democrática encontró dificultades desde el momento en que el modelo político que intentaba poner en marcha Leonel Fernández, tras su regreso al poder en el 2004, comenzó a darle un giro clientelista y corporativo al régimen, lo que condujo a la manipulación de los medios de comunicación, a la creación de una maquinaria clientelar, tras los programas sociales armados con eficiencia y amplia cobertura mediática, pero sobre todo a partir de la acentuación del manejo neopatrimonialista de las instituciones del Estado, haciendo del uso de sus recursos el eje determinante de la reproducción clientelar del modelo político corporativo. Podría decirse que a partir de la segunda mitad del segundo mandato (2004-2012) de Leonel Fernández se entra en una fase de verdadero deterioro institucional del Estado democrático en construcción, que entra en crisis abierta tras el ascenso al poder de Danilo Medina en el 2012. En rigor, a partir de ese momento, propiamente ya no se puede hablar de “consolidación democrática”, sino de crisis institucional del proceso democrático.

añade el predominio alcanzado por el programa conservador que hasta ese momento solo identificaba al balaguerismo. A partir de ese acontecimiento político, ahora bajo el liderazgo de Leonel Fernández, este programa político conservador pasó a ser sostenido por el PLD.

En segundo lugar, debe señalarse que la consolidación democrática iniciada se caracteriza también por apoyarse en una reforma institucional del Estado, producto de una seria crisis política, de cuya solución se produjo un reacomodo del cuadro de alianzas y del esquema de relaciones políticas del sistema de partidos. De un cuadro bipartidista hasta el 1994, a partir de 1996 asistimos al surgimiento de una tercera fuerza, el PLD, que termina constituyéndose en la fuerza dominante. Esto ocurre, entre muchas razones, al menos por la articulación de un nuevo cuadro social y una seria transformación del sistema de partidos. Por lo pronto, al articularse la alianza Balaguer/PLD, se comenzó a fortalecer una nueva mirada cultural e ideológica de la política dominicana: a partir de ese momento la política de masas ya no sería simplemente populista, ahora se apoyaría en un discurso neoliberal con fuerte base de masas, aunque el movimiento social perdería capacidad de movilización e impugnación política y social. De una mirada sostenida en la idea de la reforma social se pasaría a una mirada articulada en torno al neonacionalismo conservador que sustituiría al agotado discurso desarrollista que cohesionó de hecho la práctica política de los partidos hasta el fin de la Guerra Fría. A partir de ese momento, la llamada consolidación democrática se haría bajo el cristal cultural de una nueva concepción conservadora del hacer político desprendido de la impronta social por la reforma. Se produjo así una suerte de "vía conservadora de la consolidación democrática". El indicador más efectivo y patético de esto lo es la propia transformación del PLD, partido que al alcanzar el poder se convirtió no solo en una organización de masas de corte clientelar y populista, sino que su discurso político pasó a articularse en torno a las posiciones de centro derecha de los grupos conservadores, y su líder Leonel Fernández terminó identificándose con los postulados conservadores del balaguerismo histórico.

El primer gobierno de esta fase de consolidación estuvo presidido por Leonel Fernández y el mismo inició un proceso de



modernización de los aparatos estatales más conectados a los servicios gubernamentales. En el plano de las reformas neoliberales, su principal tarea fue la privatización de las empresas públicas, de las pocas empresas industriales que aún quedaban en manos del gobierno, pero sobre todo del sector energético y del Consejo Estatal del Azúcar (CEA). Intentó una reforma fiscal para elevar el monto de las recaudaciones y fracasó. Inició una nueva y más moderna política exterior, al tiempo que produjo inversiones en la infraestructura de transporte. No hubo reformas sociales, demandadas por la población, y esta fue su principal debilidad.

En 1998, en las elecciones de medio término, el PLD sufrió una aplastante derrota que redujo su peso en el Senado a un solo senador, el del Distrito Nacional, a su casi desaparición en el manejo de los gobiernos locales y a una bancada de 49 diputados de una matrícula de 149. En ese momento el PRD comenzó a resurgir. En el 2000, bajo la candidatura de Hipólito Mejía, el PRD alcanzó de nuevo el poder. Inició una estrategia de inversiones descentralizadas que favorecieron a las provincias y a la agropecuaria. Hizo aprobar la ley de seguridad social que sentó las bases de un nuevo esquema de protección y asistencia social y de salud y aprobó una nueva ley de migración. Mantuvo la nueva línea de política exterior de su predecesor y logró adherir al país al Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con Estados Unidos y Canadá (DR-CAFTA). Pero en el 2003, un fraude bancario colosal y la reforma constitucional que impuso Mejía para poder reelegirse, hizo entrar en crisis a su gobierno, sentando las bases para su derrota electoral en el 2004.<sup>24</sup> Esa derrota inició un proceso de crisis interna

---

<sup>24</sup> En realidad la crisis bancaria fue el producto de un largo proceso que condujo a fortalecer mecanismos informales del gobierno central mediante los cuales la banca privada, en función del privilegio político, era favorecida con desencajes bancarios permitidos discrecionalmente, a lo que se suma el tráfico de favores entre el capital financiero y el Poder Ejecutivo. A esto no escapó nadie. Cuando estalló la crisis de Baninter simplemente se mostró al público el resultado perverso de un estilo permisivo de relaciones entre el poder central y la banca. Naturalmente, al detectarse el fraude bancario hubo que tomar medidas drásticas por parte del poder central y, en particular, el poder regulador del Estado, el Banco Central. A partir de ahí se desató una grave crisis financiera que aún hoy observa sus



en el PRD que culminó en la ruptura del partido en el 2015, como se verá más adelante.

En el 2004, regresó al poder el PLD con Leonel Fernández en su segundo mandato. En esa oportunidad Fernández logró una reforma fiscal que, unida a los recursos que produjo la privatización y a una audaz política de endeudamiento, dotó al Estado de ingentes recursos. Inició un proceso de aumento del empleo gubernamental como parte de una agresiva política de fortalecimiento del liderazgo del PLD en la población. Apoyado en la ley de seguridad social aprobada por el PRD, se creó un fondo pensional y un sistema de salud con diversas categorías que le produjo beneficios políticos. Aprobó planes focales muy efectivos de apoyo a los pobres que dotó al gobierno de un gran ascendiente en la población más vulnerable. En las elecciones de medio término, en 2006, el PLD alcanzó una gran victoria en el Congreso, y, en 2008, Fernández fue reelegido, en virtud de la reforma constitucional que en el 2002 promovió Hipólito Mejía, la cual permitió la reelección sucesiva solo por una oportunidad. Con esa cadena de victorias Leonel Fernández consolidó un poderoso sistema de control clientelista de importantes sectores populares, fortaleció el poder corporativo de su partido y logró un control estratégico de la prensa escrita, radial y televisiva. Con todo ese poder, en el 2010, Fernández procedió a reformar la Constitución de la República, objetivo que logró gracias al apoyo que le brindó Miguel Vargas Maldonado del PRD, que había sido candidato a la presidencia en el 2008 contra Fernández y de hecho era quien controlaba la bancada congresual del PRD. El precio pagado por Fernández fue que dicha Constitución volvió a prohibir la reelección sucesiva, en el mismo esquema que habían pactado Balaguer y Peña Gómez en 1994. El primer beneficiario de esa prohibición constitucional fue el actual Presidente de la República Danilo Medina, el cual logró imponerse como candidato del PLD en el 2012, y, en las elecciones de ese año, derrotar a Hipólito Mejía candidato del PRD.

---

efectos, por lo menos en lo que tiene que ver con la llamada deuda “cuasi fiscal” del gobierno. Para una visión del proceso véase a Despradel (2005), Aguasvivas (2009) y García Michel (2014).

Con el ascenso de Medina al poder se inicia la última etapa contemporánea del proceso político dominicano, correspondiente al ciclo corporativo-clientelista. Lo central en esta fase tardía, o contemporánea, se define en torno a varios aspectos centrales. 1) Medina acentúa el giro presidencialista de las experiencias gubernamentales del PLD encabezadas por Leonel Fernández. Lo singular del presidencialismo de Medina es el giro populista que logra darle a la relación gobierno-sociedad, lo que elevó su popularidad en la población, recuperando así un amplio nivel de confianza en la figura presidencial. 2) Esto viene acompañado de una serie de medidas de corte “nacionalista” que ha fortalecido su liderazgo, como fueron la renegociación del contrato de explotación de las minas de oro con la Empresa Barrick Gold en el 2012 y la prohibición de explotación minera de la llamada Loma Miranda en manos de la empresa Falconbridge, a lo que se añade el cumplimiento de la disposición constitucional de otorgar a la educación el 4% del PIB. 3) A esto se unen las llamadas “visitas sorpresa” mediante las cuales el Presidente Medina articuló contactos directos con comunidades, rurales sobre todo, en una modalidad de diálogo típicamente populista. De esta manera Medina, como afirmó anteriormente, logró en poco tiempo forjarse una imagen propia de liderazgo populista y recuperar la confianza de la población en la figura presidencial, aunque la población continuó siendo muy crítica en la evaluación de las funciones básicas de gobierno, en ámbitos como empleo, seguridad ciudadana, salud, y sobre todo política energética, como se analiza en el siguiente Capítulo III.

El cada vez más acentuado estilo populista de la gestión de Medina y su alto nivel de simpatía en la población, en la segunda mitad de su primer gobierno no logró frenar la disidencia interna en su propio partido (PLD). Como se sabe, esto ha sido un complejo producto de la competencia por el liderazgo en el seno de la organización entre el propio Medina y el ex presidente Fernández. En el fondo, en esa batalla interna lo que se disputaba era de nuevo el acceso (Fernández) al poder presidencial o su mantenimiento en el mismo (Medina). Por ello, en lo aparente, lo que desató públicamente el conflicto fue la decisión reeleccionista de Medina, como se discute en los capítulos III y VII de este libro. Lo central a destacar aquí es que fruto de esa disputa no solo la acción clientelista como

recurso legitimador y movilizador del electorado se ha acentuado en la experiencia de gobierno de Medina, también se ha fortalecido la gestión presidencialista, lo que ha debilitado, casi hasta anularlos, los poderes Legislativo y Judicial. Por otro lado, la misma tendencia hiperpresidencialista ha acentuado la dependencia de la JCE, el sistema de justicia, y el Congreso, respecto al Poder Ejecutivo, lo que ha debilitado, casi hasta anularlo, el sistema de contrapesos y autonomía de poderes propio del Estado democrático de derecho. Esa dependencia y subordinación se vio claramente en el ejercicio electoral de mayo de 2016 y la crisis que desató el mal manejo técnico e institucional de los procesos de conteo electrónico de los votos.<sup>25</sup>

Hay dos elementos novedosos que se introducen en la dinámica política dominicana al final del primer mandato presidencial de Medina, además del deterioro institucional del sistema electoral, y que unidos al mismo modifican el cuadro político. En primer lugar, comienza a surgir una oposición política de centro democrático, articulada alrededor del partido opositor de mayor votación, el Partido Revolucionario Moderno (PRM) y su candidato Luis Abinader. Esto es solo una posibilidad, lo que dependerá mucho de la capacidad de control del conflicto interno por parte de Luis Abinader e Hipólito Mejía, ex presidente del país con gran liderazgo de masas y cofundador de la organización; pero también de la articulación de una propuesta estratégica que asuma el programa de reforma y modernización política que demanda el país y logre presionar con éxito la despolitización de los programas sociales del gobierno central, que fortalezca y transparente

---

<sup>25</sup> Ante la opinión pública nacional y mundial, en dichas elecciones se hizo evidente la mala gestión electoral del proceso por parte de la JCE. Esto así debido al fracaso del conteo electrónico, que por vez primera se intentaba implementar, la irracional negativa de las autoridades electorales, en particular del presidente de la JCE, para aceptar el conteo manual y electrónico como condiciones previas a cualquier anuncio público de resultados, a fin de cumplir con lo que dictaba la ley vigente y asegurar la transparencia del proceso comicial. A todo esto se une la lamentable gestión y gerencia electoral del proceso mismo: fallos en el conteo, actas incompletas, descuadre de los votos emitidos en los tres niveles del certamen (presidencial, congresual y municipal), en fin, un ejercicio electoral institucionalmente desastroso y técnicamente cuestionable.

la gestión pública, construyendo, por lo demás, un partido democrático y moderno que haga honor al nombre del PRM.

En segundo lugar, ha surgido un elemento nuevo y preocupante que debilita el poder real y efectivo que ha logrado concentrar el Presidente Medina. Me refiero al conflicto interno en su propio partido, conflicto articulado en torno a la disputa por el liderazgo partidario entre el ex presidente Fernández y el actual presidente de la República, Medina. Del manejo de ese conflicto dependerá en muchos sentidos el sostenimiento en el mediano plazo de la hegemonía del PLD en la política de partidos, su capacidad de respuesta a los problemas de gobernabilidad y su potencial permanencia como poder hegemónico.<sup>26</sup>

Así, pues, tras las elecciones de 2016, es posible que estemos asistiendo al inicio de un efectivo quiebre del modelo que ha caracterizado al partidarismo después de los caudillos en torno a la movilización clientelar. Este quiebre, al menos como hipótesis ordenadora de los indicadores que muestra la pasada experiencia electoral de 2016, se caracterizaría por varios rasgos generales: en primer lugar por la ruptura del verticalismo político interno en los grandes partidos, sobre todo en el PLD, ante el surgimiento de liderazgos locales con amplios poderes autonómicos y efectiva vulnerabilidad ante actores vinculados al delito transnacional; en segundo lugar, por la desaparición definitiva del modelo desarrollista como lógica movilizadora y su sustitución por un esquema de movilización clientelista fragmentado, donde los liderazgos locales ocuparán posiblemente el lugar central; en tercer lugar, por el cada vez mayor estilo cesarista y populista del poder presidencial;

---

<sup>26</sup> Que ello conduzca al PLD a un ejercicio abiertamente autoritario para el sostenimiento del poder y produzca, además, un giro populista de la organización en una modalidad cesarista, no es una posibilidad cada vez más cercana, sino un hecho fáctico. Lo que debe discutirse no es, pues, la clientelización de la política y los bloqueos autoritarios al desarrollo democrático. Lo que tiene que sopesarse son dos cosas: la posibilidad de una política abiertamente autoritaria del PLD como respuesta a su propia crisis interna y al debilitamiento de su capacidad hegemónica sobre la población y el empresariado, lo que no es un proceso inevitable; en segundo lugar, debe ponderarse la posibilidad de articulación de una oposición política efectiva.

y finalmente, por un profundo deterioro institucional del sistema político, tanto en el sistema de partidos (donde se producen reacomodos internos con previsibles conflictos) como en el ordenamiento propiamente institucional, vale decir, el sistema electoral, tras la evidente crisis institucional y de credibilidad de la JCE, tras los resultados de las pasadas elecciones de 2016.

El análisis de los ciclos políticos, arriba presentado, permite reconocer algunos signos distintivos de la política dominicana moderna, cuya presencia ha condicionado el proceso democratizador de los últimos cincuenta años. Por lo pronto, es claro que el proceso político dominicano entre 1961 y 2016 permite reconocer una relación de continuidad entre el autoritarismo y la democracia. No en el sentido teleológico en que autores como Heller y Feher (1985) han caracterizado la dinámica política de la democracia moderna en Occidente, sino como una tensión no resuelta que permea el proceso político, y en la construcción democrática misma aloja una alta dosis de autoritarismo. Indudablemente que esto no solo dificulta el cambio institucional que demanda la democratización, sino que vulnera a su vez la posibilidad de articulación de un efectivo Estado de derecho.

Como se defiende en este libro, la presencia del autoritarismo no puede concebirse sin reconocer el papel articulador del Estado en la unidad de lo político, pero también sin apreciar su fuerte incidencia en la vida misma de la sociedad. Es por esta vía que el clientelismo político, cuya presencia ha sido significativa en la política dominicana a lo largo de su historia, hoy día empaña el desempeño de la vida democrática. Lo central, sin embargo, es lo siguiente: la generalización del clientelismo como articulador político y fuente de legitimación que vulnera la ciudadanía democrática y hace de la competencia política propia de la democracia moderna un componente subordinado de los proyectos de dominación de la élite que controla el poder. Bajo las administraciones del PLD en el largo período 1996-2000 y 2004-2016 esto se ha visto con hondo dramatismo.

Finalmente, debe destacarse que la fuente de recursos en que se apoya el proceso de clientilización de la política democrática, su forma populista y la continua crisis de las instituciones del Estado, dependen del creciente presidencialismo que caracteriza la política

democrática dominicana, como del dominio neopatrimonial de los recursos estatales que hacen las élites políticas en el poder.

### 3. LOS NUEVOS LIDERAZGOS Y LA AMENAZA AUTORITARIA

Como es natural, la desaparición de los líderes fundadores del sistema de partidos recompuso a la élite o poliarquía que controlaba las organizaciones. Esto motorizó dos procesos articulados. El primero produjo una recomposición de los grupos que controlaban el poder en los grandes partidos de masas, el segundo forzó al surgimiento de nuevos liderazgos. Ambos procesos tendieron a modificar los estilos de relación de la dirección con sus bases organizadas o militantes, como también las relaciones de los partidos con sus seguidores o electores.

En lo inmediato todo esto condujo lógicamente a una lucha por el poder. En el PRD fue donde se hizo más evidente la disputa, que ya tenía una suerte de soporte institucional en la tradicional lucha de tendencias. De este proceso surgieron dos hechos, a mi modo de ver perceptibles a simple vista: la institucionalización de la política de facción como el mecanismo a partir del cual el partido pasaba a tomar las decisiones fundamentales, que también permitía la emergencia de un nuevo liderazgo y un nuevo perfil del ejercicio de mando. Ambos asuntos se concentraron en la figura de Hipólito Mejía, pero el carácter del proceso mismo imponía una lógica adversarial. Fue de esta forma que, al menos en el caso del PRD, si bien Mejía aparecía como el líder alternativo y natural del PRD en la batalla por el control de la organización, operaba como un simple "jefe de tendencia", como veremos en el próximo capítulo.

La recomposición de la poliarquía transformó la nomenclatura que controlaba los partidos, como se hizo evidente en el caso del PRD. Pero fue en el PLD donde más importantes fueron estas transformaciones. En esta organización, el Comité Político pasó a ejercer un práctico monopolio del poder sobre el conjunto de la organización, mientras en el caso del PRD desató una lucha que al final condujo a la salida del partido de la mayoría, creándose el PRM.

Lo central es que en todo el sistema de partidos, ante el surgimiento de un nuevo liderazgo, el séquito tradicional de seguidores

del líder se recompuso, lo que produjo una transformación de la nomenclatura política, o élite dirigente, que controlaba los grandes partidos. Esto se hizo evidente muy temprano en el PLD, y en el caso del PRD, condujo a una dura lucha. Si nos moviéramos en términos de la teoría de las élites esto estaría indicando una crisis de la política carismática en torno a la cual se articuló el sistema de partidos, pero nada indica que en un plazo mediano ello impida su resurgimiento. De todos modos, como se verá en seguida, no puede olvidarse que estos cambios estaban articulados a las transformaciones de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Podemos apreciar así que los nuevos liderazgos que han emergido en el nuevo escenario político dominicano, permiten reconocer una tipología que expresa tres momentos distintivos del proceso faccional que afecta al sistema de partidos, al tiempo que se conectan a una lógica corporativa que poco a poco va reordenando al sistema político en su conjunto (actores e instituciones). Esos niveles de liderazgo son: el presidencial, a nivel del poder del Estado y del liderazgo central en el control de los partidos; el congresual que establece liderazgos en torno a las funciones congresuales (Senado y Cámara de Diputados) y cuyos representantes expresan un correlato directo con el poder que tienen en los órganos de dirección de los partidos (comité central, comité político, dirección política, etc.) y en sus propias comunidades, y finalmente los liderazgos locales, que se expresan en el Estado en los controles sobre los ayuntamientos y sus salas capitulares y que a nivel partidario tienen correlatos en las direcciones municipales y provinciales. En cada uno de esos momentos las tensiones de la práctica faccional se expresan como realidades específicas, pero los tres momentos se articulan a situaciones de lucha más generales que los engloban, siendo el eje articulador la jefatura de la facción. Generalmente la jefatura de facción que llega al control del Poder Ejecutivo pasa a ejercer un poder hegemónico en el conjunto de los aparatos políticos de su partido, ya no solo del gobierno; pero ese poder no le ha dado hasta ahora, históricamente hablando, la capacidad para liquidar las facciones rivales en ninguna experiencia partidaria, aun así, ese poder sí les ha permitido a esos jefes faccionales, bajo el manto del poder presidencial en el Estado, someter a su dominio y hegemonizar a las facciones rivales.



La referencia concreta que tengo en perspectiva es sobre todo la del PRD y la del PLD, pero lo mismo aplica para el caso del PRSC. En el caso de las experiencias del PRD en el poder, la lucha interna muestra dos tipos de productos, pero nunca la liquidación de una facción rival perdedora. La lucha entre la facción de Antonio Guzmán y la de Jorge Blanco lo que produjo fueron bloqueos y choques congresuales que afectaron al gobierno de Guzmán y, en su momento, derrotaron su facción, al triunfar Jorge Blanco en la convención de 1981 y erigirse candidato triunfador para las elecciones de 1982. Luego, la lucha entre Jorge Blanco y Majluta repitió la misma situación a la inversa, dando como producto el triunfo convencional de Majluta al interior del partido, pero su derrota electoral frente a Balaguer en 1986. La salida de Majluta del PRD junto a su facción, que constituyó el PRI, se produjo más tarde, al enfrentarse a Peña Gómez (Gamundi Cordero, 2014). Muchos años después, la lucha entre el PPH en el poder y el conjunto de facciones del PRD no liquidó el poder de éstas, pese a la salida de Hatuey Decamps de la organización. Más tarde, en el 2003, el precio pagado por el triunfo de Mejía y el PPH en la lucha faccional fue la derrota de Hipólito Mejía en el 2004 frente a Leonel Fernández, que de ese modo regresó al poder. En el PLD ha habido muchas luchas internas, pero nunca —hasta el actual conflicto (2015-2016)— se produjeron situaciones que amenazaran con el quiebre de la organización. En el PLD, lo específico de la actual lucha es que se libra en un escenario dual: el propio de los aparatos partidarios y el de los aparatos de Estado, al punto de que entre uno y otro nivel hay un trasiego. De ahí el poder que en el desarrollo de esas luchas tiene quien controle el Poder Ejecutivo en el Estado, sucedió en el 2006-2008 cuando Danilo Medina fue derrotado por el entonces presidente Leonel Fernández y ha ocurrido también con la derrota del expresidente Fernández con el hoy presidente Danilo Medina.

En su naturaleza y desarrollo, la lucha faccional que condujo a la salida del partido de la mayoría perredeísta y la creación del PRM, es distinta a los casos anteriormente narrados. Lo que en lo adelante formularé debe verse como una conjetura razonable. A mi criterio en este caso dicha ruptura expresa, por un lado, el poder acumulado por el partido hegemónico (PLD) que ha logrado desarrollar una gran capacidad de intervención en la vida misma



de los partidos rivales, lo que se ve claramente en los dos pactos que ha suscrito Miguel Vargas Maldonado con el PLD: el firmado en el 2010 con Leonel Fernández y el producido con Danilo Medina en el 2015, al igual que se aprecia en la judicialización del conflicto interno en el PRD que dejó en manos del Tribunal Superior Electoral (TSE) las llaves de la solución y con ello depositó en Leonel Fernández un claro poder arbitral en dicho conflicto, dada la influencia que tenía en el TSE. Por otro lado, manifiesta el agotamiento de un proyecto popular-democrático en una variante faccionalista, donde el aparato político (PRD) ha perdido prácticamente su conexión con el movimiento de masas, quedando su porvenir político en manos de los grupos con mayor capacidad económica o poder e influencia en el Estado controlado por el partido rival. Ambas situaciones han dejado sin porvenir histórico al PRD, pues su espacio político (el proyecto popular-democrático) ha desaparecido de su agenda. En el caso del PRD controlado por Vargas Maldonado ese proyecto democrático ha sido sustituido por una estrategia de sometimiento conservador al tutelaje del PLD, en una lógica faccional de simple sobrevivencia. En el caso del PLD, el proyecto socialista y nacionalista inicial, que también le dio origen, se ha esfumado, pero en su defecto se ha erigido una maquinaria corporativa con una clara conciencia de su obrar político conservador y dispuesta a sostener el costo político de su permanencia en el poder.

Un punto de vital importancia en el equilibrio político interno así formado en los partidos que alcanzan el poder, es el del costo político que las facciones victoriosas deben pagar para mantener la legitimidad requerida, a fin de mantener el control interno en su propia organización, o la permanencia en el poder del Estado, que es el caso del PLD. En lo adelante discutiré este asunto, deteniéndome sobre todo en el PLD.

#### 4. EL CORPORATIVISMO Y LOS LÍMITES DE LA POLÍTICA DE PARTIDOS

Los llamados nuevos liderazgos no poseen la “vocación”, ni la capacidad unificadora de los viejos caudillos. De hecho, como hemos visto, son el producto de la lucha faccional y como tales

nunca dejan de representar la lealtad primordial a sus facciones. Pero esto no sostiene que no tengan legitimidad de masas y poder propio en el conjunto de sus organizaciones. Lo principal es que ese liderazgo a escala nacional se funda en el poder que sostienen en la facción y, solo después, en la suerte del pacto interno que en la batalla faccional se produce para poder mantener la presencia y unidad de la organización frente a los adversarios, sobre todo en las competencias electorales. Esto ha ocurrido con Leonel Fernández y Danilo Medina del PLD. El primero ha fundado su liderazgo en su capacidad de manejo de los medios de comunicación, pero sobre todo en el poder que como Presidente de la República logró en el partido. En esto último su poder no se diferenciaba del alcanzado por Hipólito Mejía cuando fue Presidente de la República en el período 2000-2004, aunque Fernández multiplicó ese poder en el período 2004-2012. Hoy día ese poder se ha visto mermado no solo por la nebulosa que lo vincula a grupos señalados como políticos corruptos, sino sobre todo porque en esas condiciones Fernández opera hoy como simple presidente del partido sin el poder que le aportaba el control del Poder Ejecutivo. El caso de Danilo Medina es diferente, su poder inicial se fundó en el control burocrático-organizacional del aparato del partido, que lo colocó como el hombre fuerte de Fernández en el seno del gobierno y luego como su adversario interno. Ese poder llegó a ser tan real y efectivo que no solo le permitió enfrentar a Fernández en el 2006 como precandidato, sino también resistir internamente tras su derrota en las primarias del 2007, la cual le permitió a Fernández reelegirse en 2008. Finalmente, Medina logró imponerse como el candidato unificador en el 2012, siendo presidente Fernández. En ese año, cuando alcanzó la presidencia, Medina experimentó un meteórico ascenso de su liderazgo nacional y en el partido, lo que pronto le disputó el liderazgo a Fernández, hasta lograr prácticamente desplazarlo, emergiendo así Medina como un nuevo líder del partido gobernante, aunque la prueba de fuego de su liderazgo se verá cuando en algún momento salga del poder y pase a ser únicamente miembro del Comité Político a secas.

En rigor, hoy día Medina ha desplazado el liderazgo de Fernández en el electorado, lo que ha producido un serio resquebrajamiento interno en la organización, que en algunos momentos ha

amenazado con un cisma, al menos en la forma de partido compacto y verticalista, como hasta hace poco se le conocía. Esto ha dado paso a luchas faccionales en el PLD, ya clásicas en el sistema dominicano de partidos. En el conflicto del PLD, si en un primer momento asomó el fantasma de la escisión, finalmente lo que se ha producido es el sometimiento de la facción de Fernández al nuevo poder hegemónico interno de Medina. Esta nueva situación debe verse con sumo cuidado, pues la misma indica que la fase del liderazgo clientelar corporativo clásico que lideró Fernández ha terminado, pero una larga prolongación de Medina en el poder y un nuevo liderazgo es un proceso incierto, que sin embargo afirma un giro cesarista que acentúa el sesgo presidencialista de la política democrática dominicana, tras el reeleccionismo de Medina en la presente fase, fortalecido ahora por su triunfo electoral frente a Luis Abinader, del PRM, en las elecciones del 15 de mayo del 2016.

Así, pues, lo que se inicia no está del todo claro. En primer lugar, parece que hay una vocación de sometimiento de toda la disidencia interna al interior del partido gobernante (PLD). Esto se ha visto claramente en dos eventos determinantes: en primer lugar, en los resultados del Congreso Norge Botello, donde el Presidente Medina salió victorioso, al pasar a controlar la mayoría en el Comité Central e inicialmente lograr un equilibrio favorable a su facción en el Comité Político para posteriormente hegemonizarlo. Pero sobre todo quedó revelado en la reunión del Comité Político del 18 de abril del 2015, donde se decidió que el PLD apoyaría la reforma constitucional requerida para plantear la reelección presidencial de Danilo Medina. En esa reunión quedó derrotado el expresidente Fernández quien, junto a sus seguidores, votó contra la propuesta de reforma constitucional. A los pocos días Fernández dio un discurso ante las cámaras televisivas donde expresaba su rechazo a la propuesta de reforma constitucional.<sup>27</sup> Se estaba planteando quizás

---

<sup>27</sup> La reunión del Comité Político del PLD se produjo el día 19 del mes de abril del 2015. En la reunión se tomó la decisión de someter al Congreso un proyecto que permitiera reformar la Constitución para permitir la reelección según el modelo que existía en la constitución del 2003, es decir, permitir la reelección sucesivamente una vez más y nunca jamás. Esto invalidaba en la práctica las aspiraciones de Leonel Fernández, y a

la crisis interna más importante vivida por el PLD en el poder. Sin embargo, días después se anunció un acuerdo entre Medina y Fernández que obligó a este último a dar un paso atrás y aceptar la reforma constitucional que daría paso, a su vez, a la posibilidad de la reelección. El premio de consolación fue un acuerdo entre ambos dirigentes en virtud del cual se preservarían las posiciones de los peledistas que ejercían cargos congresuales y municipales, con lo cual en principio Fernández preservaba un importante nivel de poder de su facción en los aparatos de Estado. A su vez, esto último abrió las bases de un serio conflicto interno entre la dirigencia media de la organización y la alta dirigencia, en particular el Comité Político. Como se sugirió arriba, la alta dirigencia de la organización, sobre todo su grupo hegemónico organizado en torno al Comité Político, ha perdido en el conflicto mucha legitimidad ante las bases, estando a su vez dividido. Aun cuando el poder de Leonel Fernández se encuentre hoy en franco deterioro y haya perdido la batalla electoral del 2016 frente a Medina, no es cierto que su peso político en la organización haya desaparecido, aunque se encuentre diezmado. Por otro lado, el propio Medina, al encontrar un serio cuestionamiento en sus bases partidarias y en la dirección intermedia fuera del Comité Político, se encuentra obligado a evitar un choque con Fernández que conduzca a la división, por lo cual lo más probable es que espere. Finalmente, el liderazgo emergente en la organización, que aspiraba a cargos elegibles en el 2016, ha sido frenado en sus aspiraciones, lo que ha desatado el descontento y el enfrentamiento con la dirigencia, incluido el propio Presidente Medina, como ya indiqué arriba. Los resultados electorales de las elecciones del 15 de mayo 2016 parecen indicar claramente una situación ambigua: por un lado,

---

su juicio, creaba un problema institucional que era lo más importante: conducía las iniciativas de legislación al beneficio directo e inmediato de particulares, en este caso del Presidente Medina, lo que implicaba un problema de legitimidad constitucional a la reelección de Medina, según lo planteó el propio Fernández en su discurso del día 25 de abril. En ese discurso el ex Presidente Fernández manifestó su desacuerdo con la reelección de Medina; por primera vez en el PLD post Bosch se producía un conflicto de alcance público que amenazaba abiertamente con la división.

independientemente del cuestionable desempeño de la JCE que puso en duda la legitimidad política del proceso, Danilo Medina surge como un candidato no solo reelecto, sino con gran fuerza electoral. Pero eso es lo aparente. En realidad, su reelección, que nadie pone en duda desde la perspectiva de los votos, pues lo que se objeta es el modo de conseguirlos (con base en una lógica clientelista y con amplio uso de recursos públicos), deja tras de sí un halo de incertidumbre, al punto de que hoy día las elecciones, sobre todo en el nivel congresual y municipal, prácticamente se asumen como ilegítimas; evidencian el manejo autoritario del partido gobernante que trató de imponerse en numerosos ámbitos locales y finalmente muestra la poca transparencia del certamen electoral mismo, lo cual indica un importante retroceso institucional en el proceso de construcción democrática dominicano.

Todo esto tiene mucho que ver con el giro populista de las relaciones de Medina con la sociedad. Apoyándose en una política de control mediático, el Presidente Medina ha impulsado una imagen de dirigente cercano a la gente, capaz de dialogar con la población. Esto se aprecia claramente en las llamadas “visitas sorpresa”, las que por lo pronto son fríamente organizadas. Dichas visitas proporcionan a Medina la imagen de un presidente comunicativo, preocupado por los problemas concretos del colectivo nacional. Estas acciones típicamente populistas no tienen un apoyo presupuestario y los compromisos que el Presidente asume con las comunidades en esas visitas, se apoyan sobre todo en la palabra empeñada, no tanto en el acuerdo institucionalmente establecido. Ello produce un paradójico resultado de compromisos inciertos y una imagen y opinión pública positivas.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Un informe de la oposición política, específicamente del PRM, establece que solo una parte minúscula de las promesas y acuerdos de Medina con los grupos poblacionales y comunidades con quienes se reúne en las visitas sorpresa se cumplen. Independientemente de que dicho informe se inscribe en el proceso de críticas propias de una campaña electoral, el informe presenta elementos suficientes para dar visos de credibilidad a la crítica que contiene. Días después de presentarse el informe del PRM, un informe del PNUD sobre las visitas sorpresa daba un balance positivo. Realmente ambos informes asumen metodologías muy distintas: el del

En otro sentido, en la administración de Medina se mantiene el papel legitimador de los medios de comunicación, pero ahora, aunque el centro continúa siendo la figura presidencial, el liderazgo presidencial pasa a construirse en torno a una imagen de acercamiento al ciudadano común y no como en el modelo mediático puro, el de Leonel Fernández, donde el carisma del líder era esencialmente mediático y por ello su conexión de masas establecía de suyo una distancia entre el espectador convertido en seguidor o elector y el líder mediático. Ahora, aunque los medios continúan ocupando un espacio central, la idea que se transmite es la del contacto directo, individual, de la gente común con el Presidente. En este caso la legitimidad del líder no proviene tanto de su poder carismático como individuo, sino de su accionar (neo) populista que apela al individuo (siendo realmente a la masa) y no a la masa abstracta como en el modelo de Fernández (aunque realmente era al individuo).

Finalmente, debe señalarse que, al igual que en los gobiernos de Fernández, en el de Medina los medios de comunicación desempeñan un papel determinante en las estrategias de legitimación del régimen. Esto no es un elemento intrínseco y particular de los gobiernos del PLD, constituye un elemento de la política moderna en la sociedad de la información (Castells, 2009). Lo que ha hecho el PLD es que con los recursos del poder ha optimizado el empleo de los recursos mediáticos. En parte esto tiene un antecedente de cultura política, se trata del hecho de que el PLD antes de convertirse en un partido populista *catch all* (Montero, Gunther y Linz,

---

PRM trata de medir el cumplimiento de los acuerdos en el conjunto de las visitas, mientras el del PNUD se apoya en una selección de proyectos surgidos de los compromisos establecidos en el desarrollo de las visitas sorpresas. De ahí que el primero destaca el incumplimiento de una parte importante de los compromisos, mientras el segundo afirma el impacto positivo de las visitas en el desarrollo de los proyectos específicos estudiados. Pero lo central es a mi juicio otra cosa: en sí mismas las “visitas sorpresa” constituyen un recurso esencialmente político-electoral, pero sobre todo son indicativos de un estilo político populista que deja de lado la dimensión propiamente institucional de las estrategias mismas de desarrollo, si se asumen como esfuerzos coherentes de políticas públicas que aspiran a la permanencia relativa.

2007) como organización de cuadros que fue hasta mediado de los noventa del pasado siglo XX, aprendió que la propaganda era el vehículo principal de construcción de legitimación de un partido moderno, de cara a los electores. Lo único que hizo el PLD con el acceso a nuevas tecnologías comunicacionales fue extender lo ya aprendido en la etapa previa, pero adaptándose al hecho de que en esas nuevas condiciones la política misma se estaba convirtiendo en un ejercicio comunicacional, mediático. Pero nada de esto era concebible en un partido y sobre todo en un Estado carente de recursos, o que sencillamente los obtuviera por mecanismos demasiado complicados, tanto para aumentar los ingresos, como para emplearlos sin mayores controles. Y esto lo proporcionó el rentismo estatal que sucedió al desarrollismo de Estado, tras las reformas de los años noventa y el deterioro institucional del tramado burocrático del propio Estado, que en esta ocasión ha definido una acción política orquestada por la maquinaria burocrática del PLD.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> No debe obviarse que el amplio grado de libertad alcanzado por el PLD como gobierno a lo largo de sus dieciséis años de control del Poder Ejecutivo implica un alto grado de compromisos y acuerdos con el empresariado e importantes grupos de presión, como la iglesia católica. Visto de esa manera, la autonomía en el manejo de recursos por parte del PLD en el poder es tanto el fruto de una racionalidad burocrático-política del alto mando del partido, como también del compromiso con grupos de poder. Sin embargo, la naturaleza de ese compromiso político/corporativo y particularmente empresarial ha tenido características cambiantes, según los liderazgos peledeístas que han controlado el poder Ejecutivo: Leonel Fernández (1996-2000 y 2004-2012) y Danilo Medina (2012-2016 ...). Las administraciones de Fernández, sobre todo en el período 2004-2012 funcionaron con un amplio margen de autonomía frente al empresariado, siendo en esta fase donde se definió el poder corporativo de la élite peledeísta como un proyecto económico propio, donde “la política” ha constituido el eje del poder empresarial del grupo económico organizado en el comité político de la organización. La fase que se inicia con el triunfo electoral de Danilo Medina lo que hace es potenciar ese poder económico, pero en una orientación que asume dos características nuevas: por un lado, tiende a debilitar el poder hegemónico de la facción controlada por Leonel Fernández y, en consecuencia, a debilitar su poder corporativo; por otro lado, y a diferencia del modelo anterior, define alianzas con sectores empresariales de los círculos oligárquicos del país, al tiempo que establece alianzas con corporaciones transnacionales, en este caso



Esto último revela que los liderazgos de este modo organizados descansan fuertemente en el poder que deriva del manejo neopatrimonial del Estado y del conjunto de facciones del propio partido. En el caso de Fernández su poder hoy día ha sido significativamente mermado, lo que se expresa en las dificultades de su liderazgo ante la opinión pública, pero aun así continúa teniendo un significativo poder y ascendiente en el partido que preside. En su caso se revela el poder y ascendiente que logró establecer sobre una importante bancada congresual que hasta el choque con Danilo Medina le profesaba lealtad, y sobre el poder judicial en las diversas cortes creadas tras la constitución del 2010 (TC y TSE), las cuales de alguna forma construyó.

El caso de Hipólito Mejía expresa también el poder que determina el haber ocupado el solio presidencial. Unido a su fuerte carisma es claro que la fuerza de su facción en el PRD (el disuelto PPH), donde militó hasta el 2014, y la gran lealtad que le profesa su séquito de seguidores, se labró en muchos sentidos tras su paso por la presidencia. A ello se une su entorno de compadrazgos generalizados que le acerca a múltiples sectores y liderazgos locales, más allá de la fuerza que podría tener en el nuevo partido en el que milita como fuerza mayoritaria desprendida del PRD, nos referimos al PRM.

El emergente liderazgo de Luis Abinader debe leerse en una clave distinta. En primer lugar, se trata de un liderazgo que aún no pasa por la experiencia del poder. Su estrella comenzó a brillar tras su candidatura vicepresidencial como compañero de fórmula de Hipólito Mejía en las elecciones del 2012. Tras la creación del PRM en el 2014, la influencia de Abinader se expande y su simpatía en el electorado nacional se hace sentir, llegando a ganar las primarias que las disputó con Mejía en el año 2015, enfrentándose a Danilo Medina en el 2016. En esas elecciones, las primeras en las que el nuevo partido PRM participaba, Abinader alcanzó el 35% del electorado nacional. Abinader ha proyectado un discurso más

---

vinculadas a emergentes potencias regionales en el plano mundial, como es el caso de la empresa Odebrecht, que recibió el “estímulo” geoeconómico de los gobiernos de Lula y Dilma Rousseff en Brasil.



comprometido con las posiciones socialdemócratas y liberales en su defensa de las minorías, que las sostenidas por la generalidad del liderazgo político nacional (incluido el del PRM), sobre todo en lo que respecta a los derechos de la mujer, la regularización de la inmigración haitiana, los derechos LGTB y sostenido en una propuesta de gobierno más orientada a la dimensión social del desarrollo.

De todos modos, el poder de los líderes nacionales, “jefes” de partidos y como tales jefes de facciones, produce un efecto articulador en el segundo nivel del liderazgo político: el de los líderes menores pero que también operan a escala nacional (senadores, diputados, miembros de los comités políticos, ministros, etc.). Por definición, esos líderes operan como séquito de los “jefes” nacionales. Cuando el partido alcanza el poder, esa función se acentúa y estimula la organización corporativa del partido. De hecho, ese séquito se convierte en imprescindible para el líder “nacional” o faccional, pues opera como la correa de transmisión que vincula al líder con las bases de la organización. En la esfera de la política electoral, aunque el líder cuenta con los recursos mediáticos modernos que lo vinculan al común de sus electores como un ente que establece lazos personales e incluso virtuales, como producto del poder aplastante de los medios en el imaginario político (televisión, radio, internet, etc.); a la hora de “fijar el voto” el líder requiere de la acción del séquito, pues el mismo es el que tiene la conexión con el poder local. Si esa conexión se produce, el partido como un todo puede operar con eficacia, si no, el líder se ve forzado a acentuar el rol del compadrazgo tradicional en la política local, lo que dificulta articular campañas electorales modernas y en su defecto confiar en lo esencial en su propio carisma. El liderazgo del PLD, tanto el caso de Fernández como el de Medina, ilustran el primer tipo de relación, el liderazgo de Hipólito Mejía en el PRM es ilustrativo de la segunda situación.

La tercera esfera es la de los liderazgos locales. Al acentuarse la política de facción y en la práctica los partidos actuar como una especie de federación de facciones, el poder de los liderazgos locales ha aumentado. En este nivel, sin embargo, el liderazgo partidario es más vulnerable y tiene una permanente exposición a la

influencia de actores externos a la organización, que van desde el poder empresarial en la región, hasta la influencia de delincuentes transnacionales, sobre todo narcotraficantes. Esto se ha visto en todas las organizaciones políticas, pero ha afectado sobre todo al PLD por la simple razón de que es el que más ha estado en el poder desde 1978 y actualmente permanece controlando el Poder Ejecutivo y la mayoría del Poder Legislativo.

Los casos del PRD y hoy del PRM permiten apreciar otro nivel de complejidad del nuevo liderazgo político dominicano, además de lo ya observado para el caso del PLD. La lógica de los liderazgos nacionales en esas organizaciones es similar a la observada en el PLD, pero a diferencia de aquel en estos últimos (PRM y PRD) el poder de las facciones es mayor y, por tanto, su grado de autonomía aumenta. Esto produce un nivel de incertidumbres, tensiones y conflictos que no se observa en el PLD. Esto, debe destacarse, no indica que en el PLD el conflicto sea menor. La disputa entre Fernández y Medina en el 2006-2008 que culminó con el triunfo de Fernández como candidato en las primarias, y el actual conflicto que hoy día se mantiene tras la decisión de Medina repostularse para las elecciones del 2016 y su posterior triunfo electoral el 15 de mayo del 2016, revela que en este caso el conflicto podría arrastrar a toda la organización hacia la escisión. Lo único que aquí frena esta tendencia es el acentuado corporativismo del aparato en sus diversas facciones, lo que no se observó en su potencial de acuerdo en el caso del conflicto interno del PRD que llevó a la escisión y creación del PRM. En este último conflicto, por el contrario, la lucha faccional condujo a la salida de la organización de su mayoría liderada por Hipólito Mejía y Luis Abinader, fundándose el PRM. Hasta el momento, en el PLD el conflicto no ha conducido a la ruptura. Pero lo central es que, mientras en el PRD la organización no logró construir los mecanismos mediadores que definieran el espacio para la negociación en el manejo del conflicto interno, en el PLD ese espacio existe y tal parece ha funcionado en diversas crisis: el Comité Político. Lo principal es que, desmintiendo lo que usualmente se discute en los medios de prensa, la presente crisis interna del PLD revela que la política faccional no ha sido un atributo exclusivo del PRD y las fuerzas popular democráticas que

hasta el 2014 se organizaron en ese partido, todo indica que esa política es propia de todo el sistema de partidos.

Lo que estamos presenciando no solo ratifica mi afirmación anterior, revela además la gravedad del problema interno del PLD en sus consecuencias para todo el sistema político dominicano. Esto así ya que el PLD no es solo el principal partido del país por su poder congresual, municipal y el control del Poder Ejecutivo que tiene, sino porque su cada vez mayor formato corporativo interno produce consecuencias “externas” que afectan a todo el país.

Por lo pronto, la lucha entre sus dos principales dirigentes, Danilo Medina y Leonel Fernández ha afectado su política de aliados. Es el caso de la alianza con el PRD, una organización significativamente disminuida en su peso político en la sociedad dominicana, a partir de la salida de la mayoría de sus bases y de sus dirigentes y la formación del PRM.<sup>30</sup> La situación está creando dificultades en las relaciones con los grupos de poder a nivel empresarial, religioso y ciudadano. Pero quizás lo que es más importante es que está afectando la capacidad de control de los aparatos de Estado por el partido, a nivel congresual y municipal. A su vez, está produciendo problemas con las bases de la organización seriamente afectadas por la lucha interna, lo que se revela claramente en la dirigencia media emergente que quedó “frisada” en sus aspiraciones de acceso al Congreso y a los gobiernos municipales, al bloqueársele en muchos lugares a muchos

---

<sup>30</sup> Así como para Balaguer la alianza con el PLD en 1996 definió el mecanismo fundamental para frenar el poder de masas del PRD y de Peña Gómez como líder, esa alianza definió el principal triunfo ideológico de Balaguer como líder conservador, tras lograr, a la larga, que el PLD y sus líderes abandonarán el izquierdismo boschista y asumieran el realismo conservador del líder reformista. Hoy día, la alianza de Danilo Medina y el PLD con Vargas Maldonado y lo que queda del PRD, le ha brindado a Medina la posibilidad de producción de un discurso falsamente ecuménico y abierto, donde “cabén” incluso los viejos adversarios históricos. De nuevo se repite la historia: los dos casos mencionados expresan el mismo drama: en el primer acto, la tragedia; en el segundo, la farsa o la comedia. Pirandello dio la definición de esa fusión dramática: el grotesco.

dirigentes y nuevos aspirantes su posibilidad, de ser candidatos en el certamen electoral del 2016. Indudablemente que todo esto afecta la legitimidad misma de la organización ante los espacios y grupos sociales donde las bases y la dirigencia media del PLD operan.<sup>31</sup>

De esta forma, los nuevos liderazgos que han emergido tras la muerte de los grandes caudillos que controlaron la política de partidos, no solo operan en un nuevo contexto político eminentemente clientelar que define sus relaciones con la sociedad, sino en un nuevo marco institucional donde el faccionalismo partidario y el neopatrimonialismo de Estado establecen la pauta que articula el vínculo Estado/sociedad en la República Dominicana contemporánea. Lo que debe discutirse, entonces, es cómo en un marco neopatrimonial y clientelizado, donde los actores políticos operan en una lógica faccional, el orden político puede alcanzar un grado aceptable de institucionalidad democrática, como para asegurar las condiciones básicas del Estado de derecho y la ciudadanía.

El clientelismo se ha generalizado en la política dominicana como el mecanismo hegemónico por medio del cual se articula el proceso de construcción de la legitimidad del régimen político. Ya no se trata de un esquema populista tradicional de movilización social y entrega de prebendas, sino de un moderno y organizado sistema de control social, apoyado en recursos formalmente coordinados por mecanismos clientelares que se crean para esta tarea en los aparatos de Estado, como es el caso del sistema de programas focales y tarjetas de ayuda entregadas a la población

---

<sup>31</sup> Como era de esperarse, en las pasadas elecciones congresuales y municipales del 15 de mayo 2016 los problemas no se manifestaron únicamente entre los partidos opositores al PLD y el partido oficial, sino incluso al interior de las propias candidaturas del PLD, que sufrieron cuestionamientos diversos. En algunos casos hubo deserciones y migraciones hacia otros partidos por parte del liderazgo medio del PLD, en otros hubo deserciones de votantes peledeístas hacia otras opciones locales, aun cuando apoyaran al candidato presidencial, al punto de que obligó al propio candidato presidencial Danilo Medina a hacer un llamado para que el voto peledeísta se concentrara en la organización y no se fragmentara.

favorecida con la dádiva estatal. Estos mecanismos operan como un verdadero sistema de control para la movilización del voto en tiempos de elecciones. Se producen así micropoderes locales que permiten acercarse a los sujetos sin necesidad de movilizarlos como colectivos políticos, lo que facilita la compra de sus votos, la orientación del elector en torno a las cambiantes decisiones del liderazgo político y permite a la larga un control del conflicto.

En segundo lugar, el Estado ha quedado sometido al dominio corporativo de la élite que controla sus aparatos y con ello ha sustituido en la práctica la relación política del partido de gobierno, en este caso el PLD, con la sociedad, por un vínculo de subordinación prebendalista a una corporación, que a su vez controla lo poco que aún se mantiene de la organización política en el poder. Finalmente, ese ejercicio de dominación que se ha impuesto, mantiene, ciertamente, un formato democrático, pero impone un pensamiento único, el control de los medios de comunicación y la permanente dispersión y bloqueo de la oposición política democrática, lo que está construyendo una verdadera nueva cultura política de la sumisión ciudadana. Veamos con cierto detalle todo esto, tras el análisis de las articulaciones del sistema político sostenido sobre las premisas señaladas.

Lo primero que debe analizarse es la orientación tomada por el reordenamiento institucional promovido por el partido en el poder desde el segundo mandato de Leonel Fernández como presidente (2004-2008). Veamos:

Tras su aplastante triunfo contra Hipólito Mejía en el 2004, Leonel Fernández inició un meteórico ascenso que le permitió mantenerse como un emergente líder político de indiscutible predominio hasta el 2012 cuando culminó su tercer mandato. En el 2006, el PLD ganó las elecciones intermedias y pudo contar desde ese momento con una holgada mayoría congresual, pero no lo suficiente como para alcanzar los dos tercios de la matrícula que requería su estrategia de cambio constitucional. Aun así, Fernández inició un proceso de reforma constitucional que culminó en el 2010 con una nueva Constitución. Para lograr la aprobación del nuevo texto constitucional, Fernández se vio forzado a un pacto político con Miguel Vargas, en ese momento líder emergente

del PRD que controlaba a la principal fracción parlamentaria del principal partido opositor en el Congreso, el PRD. El acuerdo se hizo sobre dos premisas fundamentales: la prohibición de la reelección sucesiva, que modificaba el esquema vigente de una reelección sucesiva y nunca jamás. El otro componente del pacto fue la participación de personas leales a Vargas Maldonado en las nuevas cortes (electoral y constitucional) que se habían establecido en la nueva Constitución. Con esto último Fernández aseguraba una retaguardia institucional a su salida del poder, ante las crecientes revelaciones y denuncias de corrupción de muchos miembros de su círculo íntimo, como el caso de las acusaciones al senador Félix Bautista y a su entonces ministro de obras públicas Víctor Díaz Rúa (Aristy Escuder, 2012). El pacto depositó en el Poder Ejecutivo como instancia estatal un inmenso poder, cambiando el ordenamiento que en el CNM (que elige a los miembros de la Suprema Corte de Justicia), se había establecido en 1994. A esto se sumó que la nueva Constitución, si bien introducía cambios importantes en el manejo del control presupuestal del Estado, de hecho no reducía el poder presidencial en el control de los recursos públicos, simplemente lo “disolvía”, por así decirlo, en el conjunto de las instituciones estatales. Asimismo, la nueva Constitución, si bien reconocía derechos básicos que impone la globalización (en el plano ambiental, cultural y otros), no brindaba mayor apertura liberal, tampoco reformaba profundamente la JCE, al tiempo que introducía condicionantes al derecho a la nacionalidad, pues si bien mantenía el derecho a la doble nacionalidad, imponía ahora limitaciones para que los hijos de inmigrantes irregulares nacidos en el país pudieran beneficiarse de la nacionalidad en la modalidad del *jus solis*. Esto último a la larga terminó ahondando la lógica de exclusiones sociales que desde principios del siglo XX afectaba precisamente a los inmigrantes irregulares que entraban al país periódicamente procedentes de Haití (Álvarez y Lozano, 2015), como ya se discutió.

En estas condiciones, el poder que pasó a concentrar el PLD y el Presidente Fernández, era enorme. Al control de recursos públicos en programas clientelares focalizados de apoyo a los pobres, se le unía el control directo de importantes instituciones

del Estado, las cuales eran centrales para asegurar el balance de poder en ese ámbito. Así, a partir de sus triunfos en el 2008 y el 2010, el Presidente Fernández pasaba a controlar: la mayoría congresual, tanto en el Senado, como en la Cámara de Diputados; la SCJ, el TC, el TSE y la JCE. Con ello se asistía a una modalidad ampliada de la clientilización que profundizó el corporativismo político en el Estado. Actuando como corporación peledista, el poder presidencial movilizaba ahora como clientes a los propios miembros del poder estatal en sus instituciones claves de la gobernanza (justicia, congreso y ministerios) y a sectores empresariales.

Este enorme poder corporativo del PLD como organización política y de sus principales líderes, como Leonel Fernández y el Presidente Danilo Medina, se producía en medio de una profunda dispersión de la oposición política. Esta fragmentación del resto de los actores políticos era un complejo resultado, tanto de la agudización de la lucha faccional que surgió tras la muerte de los grandes líderes políticos fundadores del sistema de partidos (Balaguer, Bosch y Peña Gómez), como de la intervención misma del poder del PLD en el manejo de los conflictos internos del sistema de partidos. El caso aleccionador es del conflicto entre Vargas Maldonado e Hipólito Mejía entre 2012 y 2013, en el PRD, donde Vargas Maldonado poco a poco fue acercándose a las posiciones de Leonel Fernández, al punto de llegar a asumir sus planteamientos y de hecho convertirse en una suerte de “aliado interno” de este último en el seno del PRD, lo que se vio claro con la elección de los miembros del TC y del TSE, donde Vargas Maldonado, como se dijo arriba, logró colocar a personalidades que le eran leales. También se aprecia en lo referente a la reforma del código penal, donde Vargas asumió las posiciones más conservadoras con relación al aborto.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> En fecha tan temprana como septiembre (19) del 2007 en el debate nacional en torno a la prohibición del aborto, Vargas Maldonado y el ex Vicepresidente Rafael Alburquerque (del PLD), por separado, se opusieron a la despenalización del aborto, aun en condiciones de riesgo de muerte de la madre, aduciendo que ellos eran cristianos y respetuosos de la vida (*Listín Diario*, 19 de septiembre 2007).



El poder hegemónico del PLD como partido, es de un alcance tal que en el debate nacional dominicano ha llegado a pensarse que dicha organización opera como una suerte de partido único tipo PRI del México de los setenta. Es claro que, en el caso dominicano, la dispersión de la oposición política ha dado pie a ese tipo de tesis, no sin cierto asidero fáctico. Sin embargo, la crisis interna que se ha desatado hoy día en el PLD, que ha enfrentado a Leonel Fernández con el emergente liderazgo del Presidente Danilo Medina, entorpece ese propósito hegemónico y dificulta el argumento. En cualquier caso, la crisis interna del PLD hoy día demuestra que la lucha faccional parece ser un componente del mecanismo de articulación propio del sistema de partidos, no simplemente el resultado de la acción de los líderes que controlan los aparatos políticos.

A lo descrito podemos añadir las debilidades de la sociedad civil, que ha visto agrietar su poder de interlocución política frente al Estado y sobre todo ha visto disminuir su capacidad de presión sobre el sistema de partidos (Álvarez *et. al.*, 2010). El poder alcanzado por el PLD como corporación política no solo se ha visto acompañado de un debilitamiento de las instituciones que acompañan la seguridad ciudadana, bajo su mandato ha aumentado también el poder del narcotráfico en la sociedad dominicana, y han entrado en crisis las instituciones policiales, militares y el sistema de justicia. Indudablemente que esto ha contribuido al fortalecimiento del clima de inseguridad ciudadana generalizada, que los estudios conocidos indican como una preocupante realidad (Bobeá, 2011).

De todo esto ha resultado un sistema político sumamente frágil en lo que compete a sus capacidades para sostener el Estado de derecho, base de la democracia moderna, como también para simplemente asegurar un sistema electoral competitivo, transparente y equitativo. Esto, unido al clima de inseguridad pública y al deterioro de instituciones claves del Estado en esta materia, augura que en el futuro inmediato podríamos estar asistiendo a una crisis de la seguridad pública, unido a serios problemas en el partido hegemónico, que fortalezcan opciones autoritarias, como salidas a la crisis política y como respuesta al



clima de inseguridad pública.<sup>33</sup> Por esta razón es necesario profundizar en el análisis del sistema de partidos, que es la tarea del siguiente capítulo.

---

<sup>33</sup> Los estudios del Barómetro de Las Américas (LAPOP) en los últimos años arrojan información valiosa sobre la crisis institucional del Estado latinoamericano y en particular dominicano. Para el caso dominicano ver a Morgan, Espinal *et. al.* (2006, 2008, 2010, 2012). Lo relevante de todo esto es que dichos estudios al tiempo que indican el desarrollo de un clima de inseguridad ciudadana, por otro lado muestran el fortalecimiento del presidencialismo, tras la confianza en el Presidente que indican las encuestas, a lo que se une el elevado y persistente índice de participación electoral en el país, como indico más abajo. Se revela aquí un serio problema de cultura política, pero al mismo tiempo muestra una característica de un ejercicio democrático hiper presidencialista, que da validez a hipótesis, como la siguiente: el deterioro de la capacidad estatal de protección al ciudadano, no solo de la acción de la delincuencia, sino a propósito del sostenimiento de las bases materiales de su reproducción social (escuelas, hospitales, asistencialismo, transporte público, etc.), le conduce a fortalecer una imagen positiva del Presidente, pues aprecia en él no tanto a un redentor, sino a un protector funcional, ya que el mismo, para sostener su credibilidad, como principal líder político nacional, está obligado a entablar un diálogo clientelista precisamente con los ciudadanos, diálogo del cual el ciudadano de a pie estima puede obtener algún beneficio tangible. Esta dinámica obviamente es inestable y precaria, pero a los ojos del colectivo popular le proporciona a las personas opciones individualistas a su crisis, lo que produce, a su vez, la imagen colectiva de opciones o alternativas alcanzables por medio de su involucramiento en las prácticas clientelistas del Estado. En el Capítulo III se presenta información sobre la práctica clientelista, en el Capítulo VII se presenta información estadística sistemática sobre la inseguridad ciudadana y la violencia, informaciones todas que apoyan este razonamiento.

## CAPÍTULO III

### LAS TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA DE PARTIDOS

*“Si un hombre no tiene orden en sí mismo  
No podría diseminar el orden en torno suyo;  
Y si un hombre no tiene orden en sí mismo  
Su familia no procederá con el orden debido;  
Y si el príncipe no tiene orden en sí mismo  
No podrá tenerlo en sus dominios...”*

EZRA POUND  
*Cantares*

Se ha convertido en un lugar común la opinión de que los partidos políticos están en crisis. Los sondeos de opinión indican cómo la población desconfía de los mismos y, sin embargo, religiosamente la gente acude a las elecciones y vota masivamente. Por otro lado, al interior de los partidos políticos dominicanos contemporáneos, sobre todo a partir de la muerte de sus principales líderes históricos —Juan Bosch, Joaquín Balaguer y José Francisco Peña Gómez— se han desatado debates y serias crisis internas en algunos de ellos, que expresan de alguna manera que en estas organizaciones se está produciendo un reacomodo del poder. ¿Es esto razón suficiente para hablar de una crisis del sistema de partidos, o, más aún, de una crisis de la política? A todo esto se agrega un reposicionamiento del Estado en sus relaciones con la sociedad y el sistema político. Hasta los años ochenta fue el Estado el espacio social y político de dirección del proceso de desarrollo; a su vez, fue en torno a las élites políticas que lo controlaban que se fueron articulando las emergentes élites empresariales que en los noventa asumirían personalidad propia y autonomía corporativa.<sup>1</sup> Fue también el Estado la fuente de generación de las

---

<sup>1</sup> Véase el libro de Moya Pons sobre el empresariado dominicano (1992) que es quizás el análisis más completo sobre el proceso de formación del empresariado industrial y su relación con el Estado. Un enfoque sociológico de la ideología del empresariado dominicano se encuentra en

llamadas clases medias y fue en torno al Estado que se definieron en lo esencial las funciones de asistencia social a los pobres. Estas tres funciones claves (dirección del proceso de desarrollo, espacio de articulación de las nuevas clases y la asistencia a los desposeídos) se encuentran hoy cuestionadas y ello afecta el contenido de las relaciones del sistema de partidos con la sociedad y el propio Estado.<sup>2</sup>

A partir del contexto descrito, en lo que sigue me propongo discutir cómo la desaparición de los grandes líderes históricos del moderno sistema de partidos en República Dominicana ha afectado el ejercicio de la política y en particular al sistema de partidos, de forma tal que de hecho ha permitido asumir como algo “dado” lo que precisamente debe demostrarse: que hay una crisis del sistema de partidos y que, en todo caso, si bien los partidos hoy son relativamente fuertes, desde el punto de vista de su representatividad electoral, reconocemos una crisis de la política, ya que las élites que controlan el Estado han sido incapaces de recomponerlo o de producir un nuevo esquema de articulaciones con la sociedad, que responda a la nueva situación del Estado y la nación en la coyuntura global, articulando de esta forma una nueva manera de construcción de legitimidades, en correspondencia con los nuevos procesos sociales (Cavarozzi y Medina, 2002).

En gran medida de lo que se trata es de la producción de un “vacío” de propuestas que impide que los actores políticos (partidos) articulen un discurso que se corresponda con las exigencias que imponen las condiciones de la globalización y el desarrollo en la nueva economía de servicios. Tomemos el caso de las elecciones

---

Artiles (1982). Para el estudio de las clases medias véase a Lozano (2002) y a Guzmán (2012).

<sup>2</sup> Sobre el papel del Estado dominicano en la dinámica del desarrollo consúltese a Lozano (2002). Otros textos relevantes son: los trabajos de ONAPLAN (1966, 1968, 1972 y 1976). El libro de Vaitos (1994), permite apreciar las complejidades de la coyuntura de los noventa en sus implicaciones para la reestructuración de la economía y el nuevo modelo exportador de servicios que se organizó en esos años. El trabajo de la CEPAL (2001) es referencia obligada. Véase también el *Informe de desarrollo humano* del PNUD para República Dominicana del año 2005.

del 2016. Sus resultados deben ser objeto de preocupación. En primer lugar por el elevado abstencionismo registrado, estimado en 30%. Normalmente en el período 1996-2012 las elecciones congresuales y municipales registraban una baja participación de más de un tercio de los votantes, en parte debido al sesgo presidencialista del sistema político. En cambio, por esa misma razón y en el mismo período, las elecciones presidenciales recuperaban una amplia participación reduciendo la abstención a su tendencia histórica del 20-25% para la etapa moderna de la política dominicana (1961-2012). En las elecciones del 2016, debido a que recuperaban en un solo proceso las elecciones presidenciales, las congresuales y las municipales, las expectativas de todos los analistas era la de una amplia participación. El elevado abstencionismo que en cambio se registró —semejante al observado en las elecciones del 2012— muestra de hecho una gran inconformidad o desencanto del electorado, si se toma en cuenta que estas elecciones recuperaban la simultaneidad de los tres certámenes electorales referidos, desde su última experiencia simultánea del 1994 donde hubo una masiva participación.

Posiblemente el principal problema que enfrentaron las elecciones de ese año fue institucional. La manera como la JCE administró el certamen mostró la fragilidad de dicha institución, su extrema dependencia del poder central y sobre todo el desplome de un modelo de gerencia interna extremadamente personalista, concentrado en la figura del presidente del organismo electoral.

Pero lo más importante, a mi criterio, es que, unido a los problemas señalados, la experiencia electoral del 2016 mostró claramente la entrada en crisis de un modelo político precisamente caracterizado por la extensión del clientelismo y la extrema concentración del poder en la instancia ejecutiva del Estado. Sin embargo, esto no necesariamente indicaría una presión contra la clientelización de la política, bien podría ser lo contrario. En el sentido de esta hipótesis los problemas que confrontaron los principales partidos del país en las elecciones del 2016 con sus liderazgos locales y la efectiva presión que el liderazgo interno de base produjo sobre las cúpulas partidarias, son indicativos de serias dificultades de legitimación de las direcciones partidarias sobre sus bases políticas, pero también indican que está emergiendo un liderazgo local que

pugna por un espacio legítimo en sus partidos, al que el modelo clientelar y el verticalismo autoritario de la tradición caudillista se oponen, a lo que se agrega la creciente presencia de la presión ciudadana en la escena política.<sup>3</sup>

## 1. LA CONSTRUCCIÓN DEL MODERNO SISTEMA DE PARTIDOS

La clase media fue la fuente de reclutamiento del moderno liderazgo político dominicano, como en la mayoría de los países latinoamericanos. Como tal, se constituyó en el principal agente social sostenedor del movimiento democrático. Hoy, la clase media tiende a su desmovilización política y, como fuente de liderazgos políticos, tiende a producir una dirigencia muy alejada del compromiso democrático de la etapa previa, como del radicalismo ideológico que caracterizó su discurso. Si hoy algo caracteriza a las clases medias es su fragmentación y en el plano discursivo y su creciente conservadurismo, lo que afecta claramente su comportamiento político (Lozano, 2004).

La discusión inicial de este capítulo gira en torno a un asunto sencillo: en el período que va de la muerte de Trujillo en 1961 hasta los años noventa del pasado siglo xx, emerge en el país la política de masas; vale decir: se producen múltiples movimientos que canalizan las presiones populares por el aumento de sus niveles de participación social y naturalmente política. Lo que debe discutirse, entonces es si esa movilización dio pie a una gran alianza entre estos sectores y un emergente empresariado nacional que reconocieran en el Estado el espacio necesario para materializar sus agendas, como fue lo propio en las experiencias populistas latinoamericanas clásicas (Argentina y Brasil), como se vio en el Capítulo I.

Naturalmente que esto no ocurrió en la experiencia dominicana y lo que en el Cono Sur de América Latina dio pie a las alianzas populistas que alcanzaron el poder estatal para impulsar la industria-

---

<sup>3</sup> Sobre las consecuencias políticas del vacío discursivo por parte de los actores políticos véase mi libro *Después de los caudillos* (2002), así como PNUD (2005).

lización y el aumento de los espacios de participación de las clases trabajadoras urbanas, en República Dominicana se materializó por una vía conservadora en lo político, que desmovilizó al elemento popular y fortaleció al emergente empresariado como un aliado subordinado de un régimen autoritario. El desarrollo se producía en este caso “desde arriba” (Moore, 1976) en un formato excluyente de la competencia político/democrática. Ese fue el rol de Balaguer en el período 1966-78. Lo importante es lo que de allí se deriva: en ese contexto el sistema de partidos se fue desarrollando en fuerte vinculación con la sociedad civil, lo que dio por resultado un sistema de partidos estrechamente aliado a movimientos sociales, pero con poca o nula presencia en los aparatos del poder del Estado. Esto hizo del conflicto político con las fuerzas que controlaba el Estado, el espacio natural del desarrollo del sistema de partidos y la exclusión de estos, salvo el partido de gobierno, de un modelo genuinamente competitivo en términos de la democracia política. Sin embargo, el sistema de partidos, en particular el PRD, principal organización política de oposición hasta su división en el 2014, mantenía en esa situación estrechos vínculos con el movimiento social y el electorado urbano.

En tales condiciones, en el largo período que va de la muerte de Trujillo a la transición democrática de 1978, lo que caracterizaba la movilización política era la lucha democrática, siendo la sociedad civil una “retaguardia” de la acción del sistema de partidos, como se analiza en el próximo capítulo (IV). Los cuadros que operaban en el nivel organizativo de los partidos podían perfectamente operar en el de la sociedad civil, como expresión de un mismo espacio político: el de los actores que luchaban por construir un Estado democrático. Es cierto que había una agenda de reivindicaciones sociales que en muchos sentidos daba justificación a las luchas políticas, pero lo central era la conquista de los espacios democráticos mismos, a los que se subordinaba la presencia de una sociedad civil articulada en movimientos sociales de importancia, como el sindicalismo,<sup>4</sup> la acción del movimiento

---

<sup>4</sup> Hay muy poca literatura sobre el movimiento obrero dominicano moderno, tras la muerte de Trujillo, en su constitución como actor político

de mujeres y el corporativismo de grupos profesionales radicalizados, en esferas como los colegios médicos, de ingenieros, abogados, entre otros (Álvarez *et. al.*, 2010). Todo esto se producía en el marco de una lógica estatal de corte claramente populista, tanto si se lee la coyuntura con las lentes de los actores democráticos que pugnaban por ocupar espacios sociales y políticos en sus relaciones con el Estado, como si se la aprecia por la vía de actores autoritarios que se resistían al cambio (Hartlyn, 2008).

Así constituido, el Estado como espacio de orden autoritario pero sostenido en premisas de movilización populista,<sup>5</sup> se encuentra hoy agotado, aunque en el ejercicio de la política aparezca como una aplastante realidad que se impone a los actores políticos, tras su lógica neopatrimonial y capacidad de movilización clientelar que le sobreviven como dimensiones constitutivas heredadas de la fase autoritaria. Este agotamiento de la función populista del Estado no elimina la movilización clientelista de masas, más bien la potencia, pero la sustrae de un discurso reductor de tipo asistencial, justificado por un discurso populista. Esto es así, no porque el Estado haya perdido capacidades y re-

---

y en su acción como movimiento social. Un panorama general lo brinda el libro de J. de Peña Valdez (1978), véase también a Pozo (1976) y Calderón (1975).

<sup>5</sup> Debe distinguirse la noción de "Estado populista" como una modalidad de pacto político que sirvió de apoyo a la industrialización y al fortalecimiento de la burguesía industrial latinoamericana y las clases trabajadoras urbanas, de la acción populista, que remite al movimiento social que generalmente lo acompañó. Este último es en cierto modo generalizable a toda la región, mientras lo primero es privativo de ciertas experiencias, sobre todo en los casos de Brasil y Argentina y en menor medida México y Chile. A lo que autores como Dornbusch y Sebastian (1992) se refieren es a lo segundo (un tipo específico de movilización y discurso político que apela al pueblo, generalmente se apoya en relaciones clientelistas y trata de establecer interpelaciones de tipo plebiscitaria con el movimiento de masas), mientras los clásicos estudios de Ianni (1975) se refieren a lo primero. Los análisis de Germani (1965) brindan una perspectiva que reúne ambos momentos en un común denominador: los procesos de modernización y el papel que en ellos juega "lo político". La contribución de Laclau (2011) al respecto se refiere a la construcción del discurso populista como un modelo propio de la sociedad moderna.

cursos, sino porque su función de dirección económica en gran medida ha desaparecido, estando la dinámica del desarrollo en manos privadas. En otras palabras, la creciente autonomización del mercado respecto al Estado (PNUD, 2005) ha recompuesto la naturaleza social, cosmovisión y estilo de liderazgo de la élite política como poliarquía con gran capacidad autonómica respecto al empresariado y la sociedad civil, a lo que se une el proceso de fragmentación social que ha acompañado la entrada del país en la globalización (Vaitsos, 1994; CEPAL, 2006).

De esta manera la transición democrática frustrada que caracterizó la postdictadura trujillista, tanto en su fase de crisis abierta (1961-1965) como de estabilidad autoritaria (1966-1978), se produjo en medio de continuidades institucionales del Estado que mantuvieron en la fase democrática los elementos que caracterizaron al Estado en su formato autoritario del período previo. El cambio realmente significativo de orden institucional y en el esquema valórico que sostenía la lucha por la democracia, fue el de la participación electoral del sistema de partidos. Aun así, la presencia de un sistema político competitivo se ha sostenido en premisas autoritarias, las principales de las cuales son indudablemente el manejo neopatrimonial del Estado y la movilización clientelar del electorado como bases de la legitimidad del orden político, unido a la efectiva influencia del poder central en el sistema electoral, aun en el marco democrático que se ha afirmado, sobre todo desde 1996 a nuestros días, en lo que he llamado la fase de consolidación democrática.

Esto se ha complementado con una significativa transformación de la movilización de recursos económicos en manos del Estado, que ha producido importantes consecuencias en el plano político. A partir de los años noventa se produjo un reacomodo radical de la economía dominicana, no solo por su giro hacia la exportación de servicios en maquila y turismo (CEPAL, 2001), sino principalmente por la privatización de las empresas estatales.

Esta nueva situación tuvo consecuencias no buscadas en el sistema de partidos en su relación con el Estado. Por lo pronto, contribuyó a recomponer la naturaleza misma de la élite política en un esquema cercano a la poliarquía conceptualizada por Dahl (1989), pero operando en un marco institucional débil e



inarticulado.<sup>6</sup> El resultado fue un mayor poder y autonomía del partido, grupo o facción que controlaba el Poder Ejecutivo, lo que, a su vez, generó una tensa relación entre la facción partidaria en el poder y su propia organización política. Donde más intensamente se ha visto esta tensión ha sido en los gobiernos del PRD ya desde el período 1978-1986, y específicamente en el período 2000-2004. Pero esto también se ha producido en el PLD, en sus dos últimas administraciones (2004-2012 y 2012-2016), sobre todo en la actual dirigida por Danilo Medina, Presidente de la República desde el 2012. A esto debe añadirse un tercer elemento: la autonomización de la facción en el poder de su propia base política organizada (partido), estimuló el recurso a la acción clientelista como un eje fundamental de la legitimación política de quienes controlaban el poder central, debilitó los pocos espacios de autonomía alcanzados por el Congreso y clientelizó las relaciones de las propias bases políticas partidarias, sobre todo en los partidos que controlaban el poder, caracterizando así a los gobiernos del PLD, pero también, aunque en menor grado, a los del PRD.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Véase a Dahl (1989), donde el concepto se piensa en un formato de competencia política altamente institucionalizado. En República Dominicana Jiménez Polanco (1994) ha propuesto la noción de semi poliarquía para pensar precisamente el proceso de constitución de una poliarquía en condiciones institucionales débiles.

<sup>7</sup> Por ley, desde 1997 los partidos políticos reconocidos por la JCE reciben un subsidio en función de su peso electoral. Con ello se formalizó el financiamiento público al sistema de partidos, orientándose hacia la actividad esencialmente electoral. La idea era que con este financiamiento se frenaría el flujo de recursos provenientes del sector privado, con las consecuencias esperadas en el sistema político: freno al tráfico de influencia en el Estado y al condicionamiento de la acción parlamentaria por el poder económico, entre otros. Sin embargo, este flujo de recursos estatales hacia el sistema de partidos no detuvo la financiación privada, pero sí fortaleció la autonomía del sistema de partidos respecto al poder empresarial. Por lo demás, la forma en que ese subsidio se distribuye entre los partidos revela el verticalismo autoritario del sistema de partidos: el subsidio beneficia a los partidos reconocidos por la JCE; asimismo se reparte de forma que el 80% se distribuye a partes iguales entre los partidos que alcanzan el 5% del voto, mientras el restante 20% se reparte de igual manera en el resto de partidos. Para que el lector tenga una idea del alcance del subsidio

Como se ha visto, el moderno sistema de partidos en República Dominicana se construyó en torno a los liderazgos de figuras providenciales (Jiménez Polanco, 1994). Es fácil pensar que los liderazgos que surgieron tras la desaparición de la dictadura trujillista constituían una suerte de extensión contemporánea de los liderazgos que hasta la tercera república (1924) definieron el panorama político nacional.

Los caudillos de la primera (1844) a la tercera (1924) República construyeron su liderazgo en una clave histórica distinta a la de los líderes contemporáneos. Constituye un error pensar que, tras la muerte de Trujillo, el liderazgo político lo que hace es reeditar el patrón del período previo. Por lo pronto, los caudillos tradicionales de los años 1844-1930 operaban en una sociedad predemocrática. Las lealtades que encontraban en sus seguidores no se orquestaban al discurso igualitario e institucionalista propio de la democracia moderna, su apelación a la movilización social por lo general tenía un ámbito limitado y cuando apelaba a la “patria” lo hacía no en un referente de igualdad política, ciudadanía, o desarrollo social, sino de respeto a valores tradicionales, antagonismos locales con otros caudillos e intereses regionalistas. El punto esencial es que esos líderes y caudillos operaban en una sociedad donde no existía un Estado nacional plenamente constituido, siendo el marco social en que se sostenía su liderazgo el propio de una sociedad rural, donde sus núcleos constitutivos tenían poca o ninguna cohesión nacional (Mejía, 1976).

Por el contrario, el discurso de los grandes líderes modernos se inscribe en una lógica de constitución de una sociedad democrática

---

estatal a los partidos la información acumulada para el periodo 1997-2015 indica que los partidos recibieron un total de RD\$ 8,970 millones (aproximadamente 199 millones de dólares), de los cuales el PRD controló RD\$ 2,785 millones (61.8 millones de dólares, equivalente al 31%) y el PLD RD\$ 2,652 (58.9 millones de dólares, equivalente al 29.5%), mientras el PRSC concentro el 20.7 para un valor de RD\$ 1,864 millones (41.2 millones de dólares). Los tres partidos mayoritarios concentraron así el 80.2% del financiamiento total.

y encuentra en el Estado su referente organizativo.<sup>8</sup> En ese discurso los partidos se constituyen en la mediación fundamental para alcanzar el poder del Estado y constituirlo en vehículo del desarrollo y la igualdad social. Pero ese discurso se desdobló en vías alternativas que definieron las propuestas y características organizacionales de cada una de los partidos políticos que los líderes modernos construyeron.

Desde el momento constitutivo de la democracia moderna dominicana tras la muerte de Trujillo en 1961, el discurso político-partidario fue esencialmente estatista, pero esta característica asumió expresiones y acentos diferentes en torno a los cuales se constituyeron las propias organizaciones políticas. En la práctica, las tres grandes figuras políticas que delinearon los estilos organizacionales y las formas de intervención en la política de los tres principales partidos dominicanos de la época moderna (Joaquín Balaguer, como líder del Partido Reformista luego Social Cristiano, PRSC; Peña Gómez, como líder del PRD, a partir de la salida de Juan Bosch del partido en 1973; y este último como líder del PLD desde esa fecha) articularon discursos estatal/nacionales en las racionalizaciones que produjeron para cohesionar sus proyectos políticos.

Sin embargo, sería un error pensar que fueron únicamente los líderes los únicos ejes articuladores de los tres grandes partidos, pues estas organizaciones no hubiesen tenido por lo menos el perfil que finalmente definieron, sin la potencia del Estado como gran articulador de los emergentes actores sociales que la modernización producía y el significativo papel de la sociedad civil como agente catalizador del cambio político. Apoyado en esta idea, propongo una gran hipótesis generalizadora para interpretar las formas de intervención de esos liderazgos, a partir de las dinámicas de movilización política que las tres organizaciones referidas articularon y el manejo que de los aparatos organizacionales hacían sus líderes.

---

<sup>8</sup> El referente del Estado como fenómeno nacional está prácticamente ausente del discurso del caudillismo tradicional del siglo XIX. En su defecto, lo que aparece es un discurso que refiere al Estado como una apelación al orden, pero no a la unidad de la nación, como requisito de la articulación de los mercados y la autonomización de sus estamentos burocráticos y militares. Véase el estudio clásico de Brea (1983).

### *El estatismo autoritario*

Defino como estatismo autoritario la modalidad “balaguerista” de dirección política y, en consecuencia, de ejercicio del liderazgo. En esta modalidad lo esencial no es únicamente el rol que asume el Estado en la movilización política, en la articulación del liderazgo y la definición del discurso, sino sobre todo su carácter excluyente. Para Balaguer el Estado era el demiurgo organizador y el eje constructor de la sociedad y la economía. Su política definía así al Estado y no al partido, como el eje de la movilización política. Esto supone una concepción o visión centralizadora del rol del liderazgo, excluyente de la participación de la institución del poder a aquellos actores que en la *polis* asumen la función ciudadana.

Esta situación produjo consecuencias significativas sobre el orden político. La más evidente fue el bloqueo a la competencia política electoral como la característica política que definía y articulaba al régimen “balaguerista”. En su defecto, en la medida en que el régimen “balaguerista” de los doce años (1966-1978) se vio obligado a ceder espacios de participación a la oposición política, perdió naturalmente capacidades para mantenerse como el eje de una gran alianza conservadora, que era la que en el fondo sostenía la política de exclusión. El régimen trasladaba al plano militar las bases de la unidad de los aparatos de Estado, pero esto, a su vez, en la modalidad cesarista que articuló Balaguer, estimulaba en el seno de la élite militar una lucha de facciones que conducía a dos consecuencias fundamentales: a fortalecer el cesarismo del régimen y con ello a orientar el conjunto de aparatos de Estado en torno al presidente, pero terminaba agrietando la unidad de fuerzas que apoyan al régimen, al fortalecer el poder económico de la élite militar, en detrimento del emergente empresariado ligado sobre todo a la industria. En el plano político, esto terminó convirtiendo al partido gobernante en un instrumento esencialmente electoral y a su dirigencia en una expresión del tramado burocrático mismo del Estado (Lozano, 1985).

El último aspecto relevante que debe considerarse aquí es que en estas circunstancias el régimen mantuvo su base de masas apoyándose en varios mecanismos, más allá del bloqueo o represión

a los actores políticos opositores. En primer lugar, fortaleciendo las relaciones del poder militar con su base campesina, de donde reclutaba a sus oficiales y tropas. De esta forma las fuerzas armadas terminaron constituyéndose en una mediación hegemónica del régimen hacia su base social fundamental, el campesinado. En segundo lugar, hacia la masa urbana el régimen articuló un esquema de movilización clientelista que el presidente lideraba. Se fortalecía así un liderazgo autoritario, apoyado en los militares, con fuerte base campesina, en un esquema movilizador clientelista y altamente concentrado en la figura del Presidente. El régimen mantuvo una forma institucional democrática, pero sostenido en una práctica excluyente y centralizadora del poder, que terminó anulando la autonomía del Congreso y el sistema de justicia. En un esquema autoritario de esa forma organizado el eje central de la articulación de acuerdos en el Estado era naturalmente la figura del Presidente, anulándose el sistema de partidos en este plano, en lo que refiere al grupo en el poder y las élites empresariales, religiosas y militares que le apoyaban. De ahí la importancia del bloqueo de la competencia democrática en el sistema de partidos.

En su segunda etapa de gobierno (1986-1996), Balaguer se vio forzado a aceptar las reglas del juego de la democracia de partidos, pero nunca abandonó su visión del Estado y del papel que el mismo debía desempeñar en la articulación y dinámica de la acción política. Puede resultar una exageración decir que para Balaguer en el fondo su verdadero partido fue siempre el Estado, lo que equivale a decir que fueron la burocracia de Estado y el aparato militar los verdaderos agentes de la movilización política del régimen, siendo la organización política formal una mediación movimientista frente al electorado.<sup>9</sup> Por eso Balaguer nunca organizó

---

<sup>9</sup> Quien por primera vez definió el carácter movimientista del partido reformista fue Jiménez Polanco (1994). En sentido estricto su análisis se refiere al electoralismo de dicha organización y a su sometimiento absoluto a la voluntad de su líder. Apoyándome en su hipótesis, reconozco el movimientismo del Partido Reformista estrechamente articulado al cesarismo del régimen político balaguerista, pero doy mayor importancia al papel del elemento militar en la unidad política del régimen, sobre todo en el llamado gobierno de los doce años (1966-1978), como también insisto

su partido en un esquema que permitiera espacios de articulación burocrática de su dirigencia. Los jefes políticos del partido fueron en general burócratas al servicio de la gestión de gobierno y periódicamente agentes de la movilización electoral (Jiménez Polanco, 1994) que exigía la forma democrática del sistema político.

### *El democratismo elitista*

A diferencia de Balaguer, para Juan Bosch el partido era por definición el agente de ordenamiento de la política, pero al igual que Balaguer asumía que el Estado era el agente que en última instancia definía el mecanismo de construcción de la sociedad. La diferencia entre ambos discursos radica en dos ejes centrales: mientras el estatismo “balaguerista” depositaba en los militares y la burocracia de Estado las funciones movilizadoras que en el plano político debía articularse en un discurso autoritario, para Bosch esa función se depositaba en el partido, la que en su visión debía convertirse en una élite dirigente de la organización social. En segundo lugar, mientras para Balaguer el discurso estatista definía una estrategia de exclusión no democrática de los actores políticos en la conducción del Estado, para Bosch la democracia era una condición innegociable a la hora de definir los espacios de articulación del sistema político, por lo menos hasta los años setenta, pues a partir de ese momento su visión de la política se radicalizó hacia la izquierda, tras su profunda crítica a la democracia representativa. Es cierto que, tras su giro izquierdista, el discurso «boschista» en torno a la democracia se orientó más hacia las tareas de la reforma social que a las del marco político institucional que sostiene al Estado democrático (la democracia representativa). De esta forma, si bien Bosch nunca produjo un abierto rechazo a las elecciones para alcanzar el poder del Estado, en su fase tardía tendió a rechazar la participación electoral como recurso político. En su defecto, surgió un discurso en el fondo fundamentalista que nunca logró producir una clara propuesta para alcanzar el poder.

---

en el apoyo campesino como base de masas de este proyecto político (1985 y 2013).

El estatismo de izquierda de Juan Bosch condujo al PLD como organización a planteamientos verticalistas en el plano político/organizacional, donde el Presidente y Jefe del Partido de hecho terminaba constituyéndose en la fuente de la unidad del aparato político, mientras el séquito o grupo de dirigentes cercanos al líder (Weber), lograba reunir mucho poder en la organización, permitiéndole en la práctica asumir un poder de mando en tomas de decisiones no forzosamente reconocida en los cargos formales. De hecho fue el propio Bosch el que dio pie a ese poder del séquito, al situar su visión y práctica partidaria como el momento organizacional imprescindible para movilizar y organizar «desde arriba» la acción de masas. No debemos olvidar que, pese a que formalmente el PLD nunca desconoció la acción electoral, participando en todas las elecciones que se sucedieron desde su fundación, no fue sino hasta entrada la década de los noventa cuando ese partido comenzó a girar en su orientación política hasta constituirse en la primera década del siglo XXI en un partido de centro, de orientación claramente populista, rompiendo así con su orientación originaria de izquierda.

### *El populismo democrático*

El discurso popular-democrático de Peña Gómez era distinto al de los dos viejos caudillos, Bosch y Balaguer. Apelaba al elemento popular, al que movilizaba en su aspiración de constitución en verdadero sujeto político. Veía al Estado como una mediación necesaria para la construcción de esa subjetividad popular y, en consecuencia, reconocía al partido como un agente mediador entre sociedad y Estado, pero al servicio esencialmente del elemento popular y no de la élite. Entendía que la función del líder era entonces la de constituirse en sujeto mediador de la relación entre el elemento popular y el aparato político partidario, lo que implicaba una política de permanente negociación en la administración del conflicto interno en el partido.

En esa propuesta política, el líder pasaba a constituir el recurso necesario para lograr la presencia del movimiento popular en la organización partidaria, sin darle un formato institucional organizado. En este caso, más que en los de Balaguer y Bosch,



el carisma del liderazgo desempeñada un papel movilizador por definición. En el plano organizativo, el líder operaba como un mediador entre las facciones del aparato político, lo que devino una función necesaria para lograr el equilibrio político interno del partido y dinamizar la acción popular. En esta dinámica Peña Gómez construyó su organización, pero sobre todo la hizo fuerte, frente al movimiento social. De esta forma, el partido lograba la representación de los sectores medios en la toma de decisiones, armonizándola con la imagen de la participación de los sectores populares. Esta articulación entre acción popular y clases medias le permitía a la organización movilizar a grupos de presión como el empresariado y los gremios profesionales, entre otros. De todo esto resultaba que el líder carismático devenía en el unificador y real factor de unidad del partido, lo que significaba que en su ausencia la política de facción tenía dificultades para asegurar la cohesión del aparato político.

De los análisis anteriores se desprende una conclusión: en los tres liderazgos analizados el Estado desempeñaba una función modernizadora y articuladora, ya de la élite burocrático-militar (Balaguer), del partido (Bosch) o del movimiento popular (Peña Gómez), entendido esto como momento necesario de la acción modernizadora en lo social y articuladora en lo político, del conjunto de fuerzas y clases sociales en torno a las cuales se tejía el camino de la política.

## 2. LA CRISIS DE LA POLÍTICA CAUDILLISTA Y EL SISTEMA DE PARTIDOS

Sobre estas modalidades organizacionales y políticas descritas el sistema de partidos funcionó desde los inicios de su etapa moderna tras la muerte de Trujillo. No debe pensarse en un modelo de rupturas mediante el cual, en la fase autoritaria postrujillista los partidos estaban dispersos, ni siquiera en los años de la crisis que siguieron a la dictadura. En realidad, esta dinámica debe verse como un proceso continuo donde el sistema de partidos ha atravesado por diversos momentos políticos mediante los cuales se fue constituyendo. De este modo, las transiciones democráticas



lo que produjeron fueron condiciones de acciones que fortalecieron al sistema de partidos, o le dificultaron su espacio de acción y presencia políticas, pero no puede decirse que los principales partidos se desarrollaron únicamente en espacios o momentos de transición democrática, hasta alcanzar su madurez institucional en las fases de consolidación (Cavarozzi y Medina, 2003).

### *Política caudillista y conflictos*

En las fases autoritarias del proceso político dominicano moderno, aunque se bloqueaba la competencia democrática, produciendo en los hechos repliegues o retrocesos políticos, los partidos experimentaron desarrollos internos, definieron alianzas internacionales y al final (al llegar las fases de cambio democrático), lograron incluso establecer alianzas con actores estratégicos como el empresariado, el alto clero católico y los militares. Esto permite apreciar una imagen distinta del proceso de constitución del sistema de partidos de la que por lo general se presenta en los modelos que priorizan la lógica democracia/autoritarismo como los ejes del proceso de constitución de estos actores políticos, al menos desde el punto de vista de su desarrollo organizacional y capacidad de influencia en la sociedad. En realidad, las fases autoritarias y democráticas, desde el punto de vista del desarrollo del sistema de partidos, lo que afirman no son las condiciones de posibilidad de los partidos como organizaciones, sino situaciones que bloquean o estimulan la competencia electoral y liquidan o impiden la acción de los partidos hacia la sociedad, incluidas sus relaciones con las élites económicas. En una palabra, de lo que se trata es del bloqueo o facilitación al sistema de partidos al acceso al poder del Estado, no de su desarrollo organizacional como aparatos.

Indudablemente, las fases autoritarias afectan las posibilidades de desarrollo de los partidos de oposición, pero por la experiencia histórica que se tiene podemos afirmar que esto no impide que los esfuerzos de sus líderes finalmente fortalezcan aparatos razonablemente eficaces. Sin admitir esa hipótesis, al menos en el caso dominicano, sería difícil explicarse cómo en los momentos de crisis de la fase autoritaria (en el largo periodo 1961-1978, con la excepción de los siete meses de gobierno de Bosch) los actores

políticos se movilizan con eficacia y logran derrotar al régimen autoritario. En la experiencia histórica, el PRD se moviliza en 1978 y después de doce años de exclusión de la competencia electoral, logra ganar las elecciones y desplazar a Balaguer del poder. Por lo demás, es esto lo que permite caracterizar al régimen balaguerista de los doce años (1966-1978) como “autoritario”, sin dar un paso más y asumirlo como “dictadura”. Vale decir, hablando con propiedad, dicho régimen político realmente se define mejor como “autoritarismo cesarista”, lo que le obligaba a mantener con sus opositores una flexibilidad limitada y una forma político-institucional “competitiva” como un espacio negociador, con su propia base política y con sus oponentes (Hartlyn, 2008).

El otro elemento articulador de la política de partidos es su función asistencial y su papel mediador en la política clientelista. Como se sabe, el momento constitutivo de la política dominicana moderna se produce con la muerte de Trujillo y la eclosión de la acción de las masas populares como sujetos actuantes. Pero el trasfondo de esa presencia de masas en la política moderna no fue simplemente la mediación de los emergentes partidos, sino la presión popular sobre el Estado, abriendo así el capítulo — aún vigente — del conflicto distributivo, de la gobernabilidad del orden social y de la construcción de legitimidades de los sujetos políticos (partidos) ante el movimiento de masas.

El Estado Asistencialista de alguna manera conjugaba el conjunto de estas presiones, mientras el sistema de partidos era el elemento actuante, operante, por medio de la cual se lograba establecer las mediaciones políticas para la gobernabilidad y legitimación del liderazgo político. Esa gobernabilidad siempre se fundó en una geometría variable en la que se confundían la tradición autoritaria de su clase política, el manejo patrimonialista de los recursos estatales y la movilización de las masas de acuerdo a mecanismos clientelistas cada vez más generalizados.

Las capacidades asistenciales del Estado fundado sobre estas premisas se agotaron en algún momento de los años noventa, corriendo pareja con los procesos de apertura de la economía, un creciente empequeñecimiento de las empresas estatales, la crisis del emporio azucarero estatal, el inicio de la privatización del sector energético y un cambio drástico en los mecanismos de tributación

que modificó, a su vez, los términos de las relaciones del Estado con el empresariado (CEPAL, 2001; Lozano, 2002; Croes, 2015). Al desaparecer el Estado Asistencial en su expresión populista y desarrollista en los noventa, se ha ido fortaleciendo una nueva gestión estatal que podemos definir como rentista y clientelar. Rentista, por cuanto se apoya simplemente en los recursos que genera el aparato impositivo y en tanto esos recursos no se devuelven en servicios a la sociedad. Clientelar, por cuanto los recursos así obtenidos se orientan en tres direcciones 1) la compra y reclutamiento de seguidores, 2) el fortalecimiento neopatrimonial de la élite política en el poder, 3) el manejo de políticas sociales orientadas a la formación de clientelas electorales.

Las consecuencias del rentismo y el clientelismo estatales que hoy, en la segunda década del siglo XXI, definen la característica central del Estado dominicano, como principal actor político y que organizan los mecanismos de legitimación del sistema de partidos más allá de los momentos electorales, son diversas. Sin embargo, estas consecuencias no pueden verse desprendidas del elemento fiscalista que ha asumido el Estado, lo cual le ha permitido a la élite política que controla el Poder Ejecutivo una asombrosa autonomización, tanto de su lazo de dependencia con el poder empresarial, como respecto a poderes fiscalizadores del poder legislativo, el sistema de justicia y la propia acción de la sociedad civil.

El primer elemento a considerar en el proceso de consolidación de la élite política dominicana moderna, o poliarquía en el lenguaje de Dahl (1993), es el desarrollo organizacional de los grandes partidos de masas, y el consecuente manejo burocrático de la política moderna. La burocratización de los aparatos políticos trajo consigo tensiones en los grandes liderazgos y en el ejercicio mismo de la política de partidos, lo que se expresó de manera muy distinta según el tipo de liderazgo caudillista que pautaba la práctica de cada organización, como se ha descrito. Lo esencial es que en los tres casos relevantes en el sistema de partidos (PLD, PRD y PRSC) el surgimiento de una élite política profesional dio un cauce organizativo a la clientilización de las relaciones políticas del sistema electoral, donde el asistencialismo de Estado, el manejo de prebendas y en general la movilización de masas, comenzaron a operar desde los partidos en esquemas organizativos precisos que

introdujeron en su vida interna la política clientelar. A su vez, esto dio una personalidad propia al conflicto interno y la lucha de facciones en los partidos, haciéndolos depender de la capacidad de movilización clientelar de cada grupo y por ende del potencial de recursos controlables. En esa situación, la cúspide de la movilización clientelista se organizaba en la facción que pasaba a controlar el Poder Ejecutivo del Estado. A esto debe agregarse la tecnología de la competencia electoral que obligó a los partidos a especializar un sector de su burocracia en asuntos electorales, en asuntos como el manejo de campañas, la organización de votaciones, hasta los problemas legales e institucionales de la competencia política.

Podría asumirse que los conflictos desatados al interior de las organizaciones políticas en el sistema de partidos, tras la desaparición de sus jefes históricos, expresan precisamente la lucha por el control de recursos en una situación donde el sistema de partidos no solo tiene gran autonomía respecto a actores como el empresariado y la sociedad civil, sino respecto al poder del Estado, al someter a su dominio los propios poderes controladores del Ejecutivo, como el Congreso y la justicia. La condición para que esto ocurra es la clientelización misma de los mecanismos de toma de decisiones en los ámbitos que le son propios a estos poderes.

Históricamente, donde menos dramáticos fueron los conflictos fue en el seno del PLD. A mi juicio esto fue el producto del verticalismo organizativo del partido que daba muy poco margen a la disidencia interna, pero aún en este escenario los conflictos se presentaban.<sup>10</sup> Al final de la vida de Bosch, en los años noventa, se perfilaba claramente que los tradicionales líderes de la organización no tenían el poder que inicialmente se les imputaba, al emerger un grupo nuevo compuesto por jóvenes dirigentes entre

---

<sup>10</sup> En el período cercano a la fundación del PLD en los setenta, hubo importantes luchas internas que incluso produjeron fisuras, como son los casos de la salida del partido de quien llegó a ser Vicepresidente de la República, Rafael Alburquerque, en los dos últimos gobiernos de Leonel Fernández (2004-2012); incluso, al principio de la vida de ese partido, esas luchas produjeron la salida de la organización de quien en ese momento fue su primer secretario general, Antonio (Tonito) Abreu. Ver *infra*. Capítulo VII.

los que descollaban Danilo Medina, Temístocles Montás y el propio expresidente Leonel Fernández. La muerte de Bosch selló esta tendencia<sup>11</sup>. Bajo los gobiernos de Fernández y Medina el conflicto interno ha estado sometido al arbitraje del poder presidencial, que ha logrado someter al aparato político partidario a los intereses de su facción y en particular a su propia figura política.

En el PRSC las luchas internas siempre fueron más o menos reiterativas, pero nunca cuestionaron, al igual que en el PLD, el poder indiscutible de su caudillo, Balaguer. En el período de los doce años (1966-1978) esas luchas internas se definieron principalmente en torno a las camarillas militares. Al Balaguer pasar a la oposición, el poder militar mermó y sobre todo el PRSC perdió poder e influencia en el estamento militar. Al fortalecerse la política de partidos desde 1978, pero sobre todo en la última década, las luchas internas orientaron a los grupos burocrático-políticos de la organización<sup>12</sup> hacia los partidos que tenían el control del Poder Ejecutivo y, en consecuencia, por esa vía el PRSC comenzó a operar como un partido satélite del PRD y del PLD.

En el PRD fue donde las luchas internas llegaron más lejos, articulando verdaderas facciones o *cuasi* partidos (Sartori, 1994) al interior de la organización, grupos que llegaron a operar como estructuras organizadas con gran autonomía de los organismos

---

<sup>11</sup> Merece un serio estudio el proceso que concretamente articuló la lucha faccional por la sucesión en el PLD y cómo la misma no produjo quiebres políticos. Lo que es más importante, la lucha por la sucesión condujo al triunfo de una tendencia, o agrupamiento de jóvenes líderes, que no representaban la tradición originalmente fundadora del PLD que acompañó a Bosch en su salida del PRD, salvo el caso de personalidades como la de Temístocles Montás que estuvo con Bosch en el PRD y fue un dirigente fundador del PLD. Véase a Jiménez Polanco (1994) y a Gamundi Cordero (2014).

<sup>12</sup> Al respecto debe verse el libro de Gómez Bergés (1986) que persigue explicar la salida del poder de Balaguer en 1978 y su fracaso electoral en 1982. El libro expresa una posición parcialmente disidente de la oficial encabezada por Balaguer, pero Gómez Bergés asume la disidencia sin cuestionar al líder, dirigiendo lo esencial de su crítica a los errores del séquito del caudillo.

centrales.<sup>13</sup> Lo principal es simplemente reiterar que en el PRD se produjo una seria ruptura entre el faccionalismo y el movimiento de masas que la organización decía representar, dando pie a una política de partido en dos niveles inarticulados: la acción de las facciones hacia los cuadros y bases del partido y los vínculos organizados del partido con el movimiento de masas.

Veamos esta dinámica en una perspectiva histórica más amplia. Los referentes históricos cercanos más importantes relativos al poder presidencial sobre el Congreso y los aparatos de justicia y electorales, son tres. En primer lugar, la experiencia balaguerista del gobierno de los doce años (1966-1978). Balaguer mantenía el control del Congreso de manera *cuasi* personal, sobre todo de su instancia senatorial. Controlaba la SCJ a través del control senatorial. Mantenía una relación distante con los jueces, pero de dominio implícito. Con la JCE mantuvo esa misma forma institucional y en ocasiones permitió un espacio de autonomía a su presidente, cuando se trató sobre todo de personalidades de prestigio moral. Los gobiernos del PRD (1978-1986 y 2000-2004) tuvieron en general una relación tensa con el Congreso donde se refugiaban las facciones que rivalizaban con quien controlaba el Poder Ejecutivo, lo que no impedía presiones del último sobre el primero, sobre todo en materia presupuestaria, préstamos internacionales y programas de inversión. Este modelo faccional en la práctica permitió una gran autonomía de la JCE en esas experiencias; aunque siempre hubo influencia del partido gobernante sobre la JCE, no hubo realmente control ni dominio. Lo mismo puede decirse de la justicia, la que por lo general conservó siempre una gran influencia de las fuerzas políticas conservadoras. Las experiencias de gobierno del PLD (1996-2000 y 2004-2016) son las que revelan un mayor grado de control y dominio del Congreso por parte del Poder Ejecutivo. En la primera administración de

---

<sup>13</sup> En mi libro *Después de los caudillos* (2002) analizo los cambios del sistema político dominicano después de la muerte de los grandes jefes históricos del sistema de partidos dominicano (Bosch, Balaguer y Peña Gómez), y en mi ensayo *Los dos PRD* (2004b) analizo el proceso de cambio interno y la crisis que se produjo en el PRD, sobre todo en la coyuntura del gobierno de Hipólito Mejía y su intento de reelección entre 2000 y 2004.

Leonel Fernández (1996-2000) en realidad el PLD constituía una minoría parlamentaria. Fue sobre todo en su segundo gobierno (2004-2012) y en el actual de Danilo Medina (2012-2016), que se expresó propiamente la modalidad peledista de influencia presidencial sobre los poderes del Estado. Como es natural en una organización verticalista, la influencia del partido se hizo fuerte, sobre todo de su Comité Político, aunque la última palabra siempre la ha tenido el Presidente. El control y dominio de la JCE se ha acentuado por parte de las administraciones peledistas e incluso se ha hecho más explícita esa relación. El control sobre las altas cortes por parte del partido y en particular por el jefe de Estado, se ha hecho evidente hasta para el ciudadano de a pie. Institucionalmente, esto se ha hecho visible dado el poder determinante que en el Consejo Nacional de la Magistratura tiene el Presidente de la República y su bancada senatorial, lo que en la práctica dotó al expresidente Leonel Fernández de un poder propio y autónomo muy importante en el Estado. De todos modos, el PLD, y en particular la función presidencial que ha estado en las manos de ese partido en los últimos dieciséis años, ha producido una sumisión asombrosa del Congreso a las iniciativas del poder central, sobre todo en materia de políticas de empréstitos internacionales, contratos con firmas internacionales en materia de inversión y decisiones políticas cruciales, como las dos reformas constitucionales producidas por ese partido, la del 2010 y la del 2015. Pero donde más claro queda evidenciado el control presidencial del Congreso es en el manejo del presupuesto nacional, el cual, por lo común, cada año es aprobado de manera mecánica, sin muchas discusiones y sobre el cual el Congreso no pide cuentas. De todos modos, no puede dejar de decirse que el hiperpresidencialismo dominicano ha producido una larga y generalizada relación de dominio histórico de la presidencia de la República sobre el poder congresual, y determinado una gran influencia en el sistema de justicia por parte del sistema de partidos (Brea, 2014).

Se han producido así históricamente tres modalidades, o lógicas de articulación, de las organizaciones partidarias de masas. La que podría denominarse “modalidad balaguerista” mediante la cual se articula un modelo de equilibrio tenso con predominio militar en el Estado. En esas condiciones la lucha de tendencias



militares expresa el esquema excluyente de la participación política democrática en el sistema de partidos, analizado en el Capítulo II. El “modelo boschista” donde el carácter de la lucha interna se acerca al modelo histórico de las luchas del movimiento socialista, pero sin evidenciar un debate ideológico público. En ese modelo la disputa interna se produce en torno al control de esferas de poder en el partido, pero sobre todo en torno a la búsqueda del reconocimiento directo del favor político del líder. Modernamente, esa situación se hace clara con el poder que logró concentrar Leonel Fernández como Presidente de la República en su propia organización, la cual todavía hoy también preside. El poder del PLD se ha fortalecido tras el ascenso a la presidencia de la República de Danilo Medina en el 2012. Tan es así que ambos líderes, por vías distintas, han logrado que en su partido sus principales organismos de dirección internos reconozcan sus liderazgos por encima de los aparatos formales de la organización, como es el caso de su Comité Político, el cual cada uno ha llegado a controlar en su momento.

En el PRD la lucha de tendencias expresaba un modelo de equilibrio tenso, pero de corte democrático, mediante el cual el líder resolvía en una compleja cadena de mediaciones las difíciles relaciones entre los grupos medios que expresaban sus intereses en las tendencias y frentes de masas y el movimiento popular que era dominio exclusivo del líder carismático, Peña Gómez. En ese contexto, tras su muerte la lucha faccional pasó a predominar sobre la política nacional, dirimiéndose en dos niveles: la búsqueda de apoyos en los grupos de presión del empresariado, el clero católico y los medios de comunicación y la movilización clientelista y prebendalista interna.<sup>14</sup> En el PRD el modelo de equilibrio tenso tomó el derrotero de sus posibilidades faccionales y la organización terminó dividida, con la particularidad de que fue la mayoría la que decidió abandonar la organización y fundar un nuevo partido, el PRM. En este caso específico, sin embargo, puede decirse

---

<sup>14</sup> Para un análisis comparativo sistemático de los tres principales partidos políticos dominicanos ver a Jiménez Polanco (1994). En una perspectiva distinta, en torno al papel de los partidos en los procesos de transición y consolidación democrática, ver a Hartlyn (2005).



que la lógica del conflicto interno terminó en la división debido sobre todo a la presencia de un tercer actor que intervino a favor de la minoría. Me refiero al papel del Tribunal Superior Electoral (TSE) que a lo largo del desarrollo del conflicto en todas sus fases, favoreció a la minoría que controlaba los aparatos.

No debe soslayarse que aun cuando la mayoría estaba en lo justo cuando acusó al presidente de la organización, Miguel Vargas, de haber obstaculizado el desarrollo de la campaña electoral del 2012, en la que Hipólito Mejía fue finalmente derrotado por el actual presidente Danilo Medina, señalando que actuó a favor de Medina en el proceso de campaña; no es menos cierto que la dirección de la mayoría al decidir expulsar a Vargas Maldonado sin cumplir con el debido proceso que requería el caso, violentó los procedimientos formales estatutarios y abrió la posibilidad para que desde el poder se produjera un juego de fuerzas internas en el manejo del conflicto que finalmente dejaría en manos de Vargas Maldonado la organización. Esto último se materializó haciendo intervenir al TSE a favor de Vargas Maldonado, no solo anulando su expulsión del PRD, sino mecánicamente desestimando por vía de sentencias todas las iniciativas judiciales del grupo mayoritario que posteriormente se produjeron. Con ello se vio claramente el interés del TSE de favorecer a Vargas Maldonado por parte del Estado, bajo el control del PLD. Personalidades del PRD, como el prestigioso historiador Hugo Tolentino, vieron con lucidez y anticipación que la intervención del gobierno había alcanzado un nivel tal de compromisos con Vargas Maldonado que la división del partido era inevitable.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Este conflicto interno en el PRD que condujo a su división revela la endeblez de la política dominicana. El argumento planteado por Miguel Vargas Maldonado, cuando perdió la convención del 2011 frente a Hipólito Mejía, fue que este último recibió el favor del voto peledista en las primarias. Todo indica que es posible que el PLD tratara de influir en los resultados de las primarias del PRD, pero la información empírica derivada de las encuestas realizadas en esa coyuntura indica también que Vargas Maldonado fue derrotado por Hipólito Mejía porque este último logró movilizar y ganar el favor de la periferia electoral popular del PRD. Con ello Mejía ganó el favor del PRD en tanto movimiento social. En cambio, Vargas Maldonado concentró su esfuerzo en la base

Pero al fin y al cabo, respecto al caso del PRD, hay interpretaciones alternativas. Es posible ver este conflicto como la expresión final del agotamiento de las posibilidades históricas del movimiento que ese partido representó. Si así fuera, lo que este último conflicto estaba expresando era algo más complejo que el choque de facciones por el control del aparato político. Indicaba un límite del movimiento democrático en su conjunto: el agotamiento de la política de facciones como mecanismo para lograr los equilibrios políticos en la dirección del movimiento de masas. Si así fuese, lo que quedó en manos de Miguel Vargas Maldonado —las siglas de la organización y algunos cuadros sin gran aceptación social y política—, expresa con bastante claridad el fortalecimiento de un discurso no solo conservador sino una práctica sin conexión de masas y que funciona esencialmente gracias a la construcción de clientelas. Lo que se fue con la mayoría y fundó el PRM representa la última expresión difusa de un movimiento democrático disperso y populista, con altas dosis de movilización clientelar y un espacio de masas disperso. La tarea del PRM no parece entonces la de la simple reconversión de una organización populista, sino la de una refundación de la política democrática sobre bases que deben ser pensadas.

Caben más interpretaciones de este proceso de luchas internas descrito para las tres principales organizaciones partidarias dominicanas contemporáneas. Una última lectura sostendría que la lucha entre grupos internos expresa un complejo proceso de burocratización de la política en clave faccional.<sup>16</sup> En el PRSC se tendría

---

organizada del partido y en sus mandos medios y altos. Con ello se alejó de la tradicional cultura política popular/democrática que históricamente había unificado al PRD. Hoy (2016) el propio Vargas Maldonado ha quedado dueño y señor de un PRD reducido a su mínima expresión burocrática, precisamente a consecuencia de su alianza con quienes ayer criticó como los compromisarios de su derrota en el 2011 en el proceso interno de primarias, vale decir, el PLD.

<sup>16</sup> Esta interpretación claramente es tributaria de la hipótesis de Roberts Michels (2003) sobre la llamada ley de hierro de la oligarquía, según la cual, llegado un determinado nivel de complejidad y desarrollo burocrático, las organizaciones políticas (partidos) tienden a elitizarse en su dirección, entablándose luchas internas inevitables, productos de esa oligarquización del poder.

que en el gobierno de los doce años (1966-1978) la lucha entre facciones militares era la que expresaba la verdadera disputa interna en el bloque de fuerzas políticas organizadas que apoyaban a Balaguer, y las mismas tenían un límite impuesto por la política de exclusión en la participación electoral a los partidos opositores al régimen. Naturalmente, el modelo político excluyente así sostenido tenía como premisa la existencia de una burocracia militar articulada en torno al liderazgo de Balaguer (Atkins, 1987; B. J. Bosch, 2010). Al desaparecer Balaguer, el poder del aparato burocrático claramente se fragmentó quedando sometido al poder de dos grandes partidos: el PLD y el PRD. En el PLD la formación burocrática del aparato político era consustancial a una visión corporativa y autoritaria mediante la cual se ejercía el liderazgo. Por eso la transición a un nuevo liderazgo en el PLD, ya de Leonel Fernández en el pasado reciente, o de Danilo Medina en la actualidad, no ha producido los sobresaltos típicos de los casos del PRD, sino más bien una transición negociada, más allá del hecho de que, en la última fase, las tensiones entre los dos cabezas de facción han producido conflictos aparentemente irreconciliables solo frenados por los intereses corporativos involucrados y puestos en riesgo en el conflicto. En el caso del PRD el papel de las fracciones marcó los límites de la unidad del partido, mientras que el acceso al poder de ese partido tradujo las tensiones entre facciones en lucha entre los poderes del Estado y hoy día reedita la lucha de facciones en los términos en que se ha descrito arriba.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Para la fase de transición con el PRD en el poder en materia institucional Flavio Darío Espinal (2001) ha presentado hipótesis interesantes. Para el estudio de las relaciones entre el PRD y el movimiento obrero debe verse el trabajo de Oviedo y Espinal (1986). Lozano (2005) analiza con detalle los problemas internos del PRD durante la crisis 2003-2004. El estudio de Jiménez Polanco (1994) sobre los partidos dominicanos continúa siendo el análisis más completo. En el caso específico del PRD un análisis más tradicional es el de Fulgencio Espinal (1982). Un interesante trabajo autobiográfico que aporta muchos elementos sobre el proceso de construcción democrática y en particular sobre la historia del PRD es el de Rafael Gamundi (2015). Para la fase inicial del PRD en los sesenta del pasado siglo XX, sigue siendo necesario leer a Miolán (1984) y a Silfa (1980).

### *La muerte de los caudillos y la política de partidos*

La desaparición de los caudillos modernos a principios del siglo XXI<sup>18</sup> abrió una nueva etapa en la política dominicana moderna. El primer aspecto de relevancia en esta nueva situación fue sin dudas la crisis del arbitraje interno en los partidos. Para comprender la importancia de este punto es necesario reflexionar primero acerca de los mecanismos que producían el arbitraje interno en la fase de liderazgo caudillista.

En el PRSC y en el PLD las cadenas de mediaciones eran muy limitadas en el manejo del conflicto interno, lo que fortalecía la capacidad de arbitraje autoritario o verticalista del caudillo, de Balaguer y Bosch. Esto, sin embargo, dependía del poder que ejercían estos líderes sobre su séquito más cercano. En el caso de Balaguer, para asegurar la lealtad del séquito inmediato el líder ensayaba permanentemente la circulación de los funcionarios en las cadenas institucionales de mandos del Estado, una medida que aprendió del régimen trujillista. En el caso de Bosch, no se podía hacer ese ejercicio; por ello, este líder ensayó la estrategia contraria manejada por Balaguer: reducir a lo mínimo el círculo del séquito de forma que quienes aspiraban a pertenecer al mismo podían en la práctica ejercer una presión objetiva sobre el séquito cercano lo que obligaba a dicho grupo a compactar su lealtad al líder. En ambos casos, sin embargo, el resultado era el mismo: por un lado, el séquito se mantenía en permanente división interna y por otro necesitaba permanentemente de la intervención del líder para sobrevivir.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Los años de las muertes de los grandes caudillos dominicanos modernos son emblemáticos: Peña Gómez murió en 1998 en la fase final de la campaña electoral de medio término de ese año; Juan Bosch murió en el 2001, pero ya en la práctica estaba retirado de la política cotidiana y el poder en el PLD había pasado a manos de un grupo colegiado de jóvenes (Danilo Medina, Temístocles Montás, Leonel Fernández, entre otros) y viejos que perdían terreno (Norge Botello y Euclides Gutiérrez, entre otros); Joaquín Balaguer murió en el 2002 en pleno dominio de sus facultades mentales y con el mando de su aparato político, el PRSC.

<sup>19</sup> Este mecanismo debe estudiarse con mayor sistematicidad, pues explica mucho del manejo del poder en el sistema de partidos. En la teoría

El caso de Peña Gómez es distinto. En este caso las cadenas de mediaciones entre el líder y su base de masas eran múltiples, de forma que el líder no podía en ningún momento pretender controlarlas como en los dos casos anteriores. Por otro lado, el liderazgo dependía en muchos sentidos de la capacidad del líder de articular una relación casi directa con su base de masas, al tiempo que empleaba esa relación para fortalecer su poder en el propio aparato, que en la práctica estaba integrado por diversos grupos de intereses o cuasi grupos. De hecho, durante un largo tiempo esa relación definió un liderazgo providencialista con un gran ascendiente democrático.

La desaparición de los grandes caudillos modernos produjo una transformación radical del orden descrito, en particular de los mecanismos de formación de acuerdos y construcción de legitimidades internas de los liderazgos. En la nueva situación, en ausencia de los grandes liderazgos, los equilibrios internos se producen en una lógica de acuerdos y negociaciones distintos. En el caso del PRSC se aprecia una aguda tendencia a la disolución de la élite partidaria.<sup>20</sup> En esta nueva situación la precaria unidad del partido se produce en torno a la capacidad de los grupos de intereses de negociar con las élites que controlan los aparatos del gobierno central, o el Congreso, posiciones o recursos. De ello deriva una geometría variable y potencialmente generadora de

---

política autores como Pareto (2010) y Mitchels (2003) son quienes mejor han estudiado este tipo de fenómenos y en sus teorías de la llamada circulación de las elites hay elementos valiosos para interpretar esta dinámica. En la obra de Weber (1972) hay muchos elementos para explicar el funcionamiento de los séquitos de los caudillos que ayudan a entender el funcionamiento de los círculos de seguidores y líderes menores en los partidos modernos. De todos modos, para el estudio de la política de facción siempre debe verse a Sartori (1994).

<sup>20</sup> Electoralmente esto ha tenido serias consecuencias, colocando al PRSC en una línea de descenso de su electorado que amenaza con la desaparición de dicha fuerza política: en el 2000 obtuvo 24.5%, del electorado, en el 2004 el 8.6%, llegando en el 2008 al 4.5% en las elecciones presidenciales de esos años. En el 2012 alcanzó apenas como organización política independiente un 5.87%.

tendencias a la disolución del aparato político más general, ya que en la práctica esa lógica negociadora subordina las facciones del PRSC a los intereses de los partidos o camarillas que controlan aparatos de Estado específicos (gobierno central, municipios, congreso).

En el caso del PRD, tras la desaparición de su líder Peña Gómez, la unidad se articulaba en torno a la negociación de las facciones, en un equilibrio precario de compromisos. Esto se producía en un marco donde no existía un arbitraje legítimo en la organización que dirimiera el conflicto interno, produciéndose la negociación como un recurso permanente de las facciones por obtener mayorías, que por definición son volátiles en la búsqueda del control de los aparatos organizacionales del partido (Comisión Política, Comité Ejecutivo, Secretarías, Frentes de Masas). Esto generaba también tendencias a la división, manteniéndose unidas las facciones debido a la presión de una cultura política de corte popular/democrático que articulaba las clientelas que le dan legitimidad a las facciones. En esas condiciones, las facciones manejaban realistamente el conflicto, pero los acuerdos eran frágiles, ya sea en situaciones donde se tenía el poder del gobierno central, o parte del poder del Estado en el ámbito congresual y municipal, lo que restaba eficacia a la organización en su lucha por el poder, profundizando el conflicto interno. Tras la salida de la mayoría del partido, formando el PRM, es altamente probable que en el pequeño grupo que quedó controlando el PRD bajo el mando de Vargas Maldonado, la lucha continúe expresándose faccionalmente. En el PRM esa posibilidad también existe, aunque encuentra un freno evidente en el momento constituyente que vive la organización, situación que le obliga al cohesionamiento.

En el caso del PLD la unidad se produce hoy en torno a la articulación del grupo de interés que controla el Comité Político y el Comité Central y su poder de manejo de los aparatos de Estado. La política clientelar que moviliza la base de la organización ha devenido un capítulo de la política general del grupo que controla el poder del gobierno central. En consecuencia, la política interna de la organización en esta lógica ha terminado identificándose con

políticas manejadas por los propios aparatos de gobierno.<sup>21</sup> Se ha producido también un fortalecimiento del funcionariado de gobierno que milita en el partido, pero que es leal al Presidente. El resultado es que en los propios órganos de dirección del partido se ha fortalecido la élite de funcionarios leales al Jefe del Gobierno, lo que ha tendido a fortalecer la figura del Presidente de la República como principal figura del partido, generando un predominio del grupo de gobierno en los organismos de dirección del partido. Esto ha sido propio tanto de la experiencia de gobierno de Leonel Fernández como de Danilo Medina.

En los tres casos analizados, tras la muerte de los jefes históricos del sistema de partidos, se produjo una suerte de vacío de liderazgo que hoy por hoy sobrevive en la política dominicana. No necesariamente eso es malo, si se considera el aspecto caudillista, el poder verticalista y autoritario que de diversas formas los viejos liderazgos mantenían en la práctica. Pero es malo en la medida en que se han producido fisuras internas en las organizaciones, dificultado la necesaria cohesión de los aparatos políticos y generado una suerte de alejamiento o ruptura con el movimiento de masas. En su defecto, es la política mediática la que ha sustituido los vacíos de liderazgo, produciendo, entre otros, dos resultados muy concretos: 1) un giro hacia el centro del espectro político, recomponiendo el discurso político en un enfoque pragmático, conservador y limitado a las urgencias coyunturales. 2) Por otro lado, en un movimiento inverso, pero en el fondo estrechamente unido al mismo, ha generado una suerte de radicalización de la práctica clientelista.

---

<sup>21</sup> Se produce en este caso una situación semejante a la del gobierno de los doce años de Balaguer entre 1966 y 1978: el uso de los aparatos del Estado terminaba disolviendo a la organización política en el poder en las instituciones estatales que controlaba la burocracia partidaria, con lo que los límites entre partido y aparatos de Estado se confundían. En el caso del PLD opera un procedimiento semejante, en esta ocasión por la vía de programas estatales especiales armados para apoyar las clientelas y las burocracias partidarias. Naturalmente, situaciones de este tipo son el claro producto de un Estado manejado en términos neopatrimoniales (Hartlyn. 2005).



De esta forma, al tiempo que en términos electorales los partidos han mantenido electorados volátiles bajo su dominio, se ha producido una pérdida de capacidades del sistema de partidos para articular un nuevo tipo de relaciones y vínculos con la sociedad y por ello esta última, a su vez, hoy se siente poco representada por los partidos como revelan las encuestas.<sup>22</sup> La radicalización de la práctica clientelista, que es el canal que mantiene la precaria legitimidad política del sistema de partidos, a la larga ha profundizado el distanciamiento con la sociedad civil organizada en un círculo (precario) de relaciones políticas inestables.

### *¿Crisis de liderazgos o crisis de la política de partidos?*

Por lo hasta aquí discutido podemos colegir algunas conclusiones provisionales. Por lo pronto, es claro que la desaparición de los líderes fundadores de los principales partidos dominicanos (Bosch, Balaguer y Peña Gómez) no solo produjo un vacío de liderazgo en el sistema de partidos, sino que activó una lucha por la sucesión o el control de esas organizaciones, por parte de los diversos grupos y facciones que en su interior operaban. Esa lucha tuvo derroteros diversos.

Por lo pronto, solo el PLD ha producido hasta ahora un liderazgo cohesionador en lo interno que, tras el control del poder central del Estado, ha logrado potenciar a su vez un liderazgo nacional que proyecta una identidad que trasciende a la organización. Sin embargo, los hechos indican que ese liderazgo gira en torno a las posibilidades de control de recursos patrimoniales del Estado y, en consecuencia, depende de la permanencia de la organización en el control del poder y del gobierno. Esta tendencia, en el caso de Leonel Fernández, asumió muchas de las características que no solo eran propias del liderazgo de Bosch en el PLD, sino sobre todo de su antagonista histórico, Balaguer. Lo que diferencia a ambos

---

<sup>22</sup> La encuesta conocida como LAPOP se ha realizado hasta ahora para los años 2006, 2008, 2010, 2012 y 2014. Las publicaciones concretas son: Morgan, Espinal y Seligson (2006, 2008, 2010), Espinal, Morgan y Seligson (2012) y Espinal, Morgan y Zechmeister (2015) que presentan los informes anuales.



liderazgos es en esencia que bajo el mando de Fernández se ha mantenido el ejercicio democrático competitivo, pero los vicios del acentuado presidencialismo permanecen presentes. En el caso de Danilo Medina, hoy Presidente de la República, se mantiene el hiperpresidencialismo de Fernández, pero se ha acentuado la cooptación prebendalista del espectro político partidario a nivel nacional, amenazándose así con convertir al PLD en partido único.

En el PRD el liderazgo se ha fragmentado y hasta la división que produjo la salida de la mayoría, organizada hoy en el PRM, el partido no logró definir claramente una lógica de arbitraje interno. Esto produjo un práctico anulamiento de la eficacia política de la organización, sumergiéndola en una crisis permanente que la llevó a la división. Es cierto que entre 2004 y el 2012 la organización aumentó su fuerza electoral y mejoró su gerencia, pero aun así las facciones acentuaron sus choques, hasta producir en las elecciones nacionales del 2012 un choque frontal entre Vargas Maldonado, en ese momento presidente del partido, e Hipólito Mejía, candidato presidencial ese año.

En el PRSC el liderazgo también se ha fragmentado, pero sin el respaldo de un aparato burocrático estable. Esto, unido a la masiva reducción de su votación, ha convertido a las facciones en grupos de intereses prácticamente autónomos en su potencial de movilización y acuerdo con el sistema de partidos y los grupos de intereses que controlan el Estado. De esta manera, el PRSC pasó de ser la segunda fuerza electoral en los noventa a una tercera fuerza que de hecho actúa como organización satélite de las grandes organizaciones políticas, PRD en su momento y PLD hoy, como se indicó arriba.

En ausencia de sus líderes históricos y en función del fortalecimiento de la capacidad fiscal del Estado, el sistema de partidos ha fortalecido la función delegativa del poder, aumentándose así la debilidad institucional del Estado y situando el poder presidencial, bajo las administraciones del PLD pero no las únicas, en una posición de poder que le permite prácticamente un veto institucional y su consecuente control sobre el conjunto de aparatos e instituciones del Estado que deben asegurar el equilibrio del poder, nos referimos al Congreso y al propio sistema de justicia (Brea, 2014). La reforma constitucional del 2010 ha reforzado el poder

del Presidente en la selección de los Jueces de la SCJ, lo mismo que en el TC y el TSE, creados precisamente con dicha reforma constitucional. La reforma constitucional del 2010 muestra además la vocación continuista del peledismo en una modalidad cesarista, lo que se ha reafirmado con la reforma constitucional del 2015.

La élite política que ha pasado a controlar el poder del Estado (organizada esencialmente en el PLD) potencia hoy a niveles insospechados su capacidad de control de la competencia electoral, dados los recursos ilimitados de que dispone al controlar el Estado y su fuerza en el manejo de los medios de comunicación. Esto ha debilitado las conquistas institucionales del período previo en la autonomización y funcionamiento del sistema electoral, debilitando así la credibilidad del ejercicio electoral, lo que en algún momento puede conducir a serias crisis de legitimación del sistema de partidos, como fueron los problemas generados por la gestión autoritaria de la JCE del proceso comicial del 2016, las fallas técnicas y la mala gerencia del organismo rector de las elecciones.

Vale la pena destacar aquí una paradoja: pese a las reiteradas críticas y conflictos de la oposición política respecto a la JCE, hasta el 2016 la credibilidad del organismo electoral en los medios de prensa y en las tradicionales encuestas regionales, como el Latino Barómetro, era alta. Esto ocurría en un contexto en que se estrechaba el vínculo de dependencia de dicha institución estatal con el partido gobernante (PLD) y específicamente con el poder presidencial. A mi criterio, este es un caso ejemplificador del poder que proporcionan los medios de comunicación de masas en la legitimación del Estado. En la política moderna se ha abierto un nuevo espacio de lucha democrática: la de la libertad de los medios de comunicación, como precondition de un ejercicio libre de la competencia política y en general del desempeño democrático de las instituciones del Estado, pues de ello depende la credibilidad institucional del Estado y la construcción misma de la legitimidad política del sistema, pero esto también implica mayor esfuerzo de control de las élites políticas en el poder sobre los medios de comunicación. En el caso dominicano esto se revela claramente ante el hecho de que fue necesaria la crisis poselectoral del 2016 para que se deteriorara ante la población en su conjunto la buena reputación de la JCE, lo que en muchos sentidos es el fruto del predominio

mediático del poder central y no un simple resultado de la mala gerencia política de la propia JCE.

Todo ello nos permite apreciar que el manejo patrimonialista del Estado se ha fortalecido en un marco donde los controles institucionales, que el Estado democrático establece sobre los ejercicios presupuestarios y el gasto público, prácticamente han quedado en manos de quienes tienen el control del presupuesto, lo que no solo debilita la transparencia de la gestión pública, sino que fortalece el neopatrimonialismo de Estado. El reverso de esa situación es el recurso al clientelismo en función del control de los recursos públicos, lo que ha debilitado la ciudadanía política. En tal sentido, se han producido importantes retrocesos en la institucionalización de reglas y ordenamientos reguladores de la competencia democrática.

Las informaciones que arrojan las encuestas políticas son contundentes al respecto. Si tomamos como indicador la confianza en el presidente, la institución presidencial se ha fortalecido entre el 2004 y el 2014. La encuesta LAPOP 2014 (Morgan, Espinal y Zechmeister, 2015) indica un deterioro general de la confianza de la gente en las instituciones del Estado. Sin embargo, la figura del Presidente —aunque los datos de las encuestas no son contundentes— indica una tendencia inversa al fortalecimiento de la confianza de la gente en el primer mandatario de la nación: mientras más se deteriora la confianza de la gente en las instituciones públicas más se fortalece la imagen positiva del Presidente. Los mayores niveles de deterioro de la confianza se observan claramente en los partidos políticos y en el sistema de justicia. Con relación a este último, se aprecia que mientras en el 2004 alrededor de 5 personas de cada diez tenían confianza en la justicia, para el 2014 se había reducido a cuatro. En términos de la caída de la confianza institucional era sin embargo el Congreso el que había experimentado el mayor descenso del 52.9% en 2004, había descendido al 42.8%, una caída de 10.1 puntos porcentuales. En cambio las fuerzas armadas habían mejorado su imagen de confianza, al igual que los gobiernos locales, mientras la Policía Nacional mantenía el mismo nivel de baja confianza, con alrededor de tres personas de cada diez.

**CUADRO III.1**  
**EL PRESIDENCIALISMO Y LA CONFIANZA**  
**EN LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO**

Año	Presidente	Partidos	Congreso	Justicia	Fuerzas Armadas	Municipalidad	Policía Nacional
2004	-	35.2	52.9	46.7	38.9	35.1	33.3
2006	-	35.5	53.7	50.1	64.8	60.0	37.2
2008	-	33.1	-	-	68.1	63.7	46.6
2010	61.8	-	50.5	44.5	60.5	50.0	39.8
2012	47.7	32.3	44.6	42.7	58.9	45.5	34.9
2014	71.1	29.4	42.8	38.5	55.2	42.1	35.6

Fuente: Espinal, Rosario y J. Morgan y E. J. Zechmeister (2015).

En el caso de los partidos, que es nuestro principal foco de interés, se aprecia que los mismos tienen un bajo nivel de confianza por parte de la gente. Apenas tres de cada diez personas afirman confiar en ellos. Sin embargo, los partidos, vistos como sistema, mantienen su poder de convocatoria electoral, si medimos esto último a través del nivel de participación electoral de la población. Medido en términos del abstencionismo la información indica que entre el 1978 y el 2012 la abstención electoral ha fluctuado entre el 22% y el 29% en las presidenciales y entre el 45% y el 55% en las congresuales y municipales. En cuanto a las elecciones generales y las presidenciales (entre 1996-2012) la abstención es baja y la participación es alta comparada con los resultados de la región latinoamericana. En cuanto a las congresuales y municipales es lo usual que en este tipo de certamen la participación se reduzca mucho. Puede decirse que el sistema de partidos, desde la perspectiva de la participación electoral, se ha fortalecido, pero el precio ha sido la clientelización de la política, el debilitamiento de la ciudadanía y de la institucionalidad del Estado, precisamente en las funciones que tienen que ver no solo con el ejercicio electoral, sino sobre todo con el manejo de recursos. Asistimos así a un sistema de partidos en proceso de cambio, con gran poder de convocatoria electoral y débil legitimación, sostenido en un Estado neopatrimonial y un poder presidencial

profundamente delegativo. Vale la pena discutir con cierto detalle las características asumidas hoy por la política de partidos concentrándonos en el caso del PLD, que es hoy el partido hegemónico y el que de alguna manera constituye el modelo más desarrollado de organización clientelista.

CUADRO III.2  
EL APOYO A LA DEMOCRACIA Y SUS PROBLEMAS

Año	Apoyo a la Democracia	Tolerancia política	Apoyo a la mano dura	Apoyo al sistema político	Ideología de derecha	Simpatizantes partidistas
2006	78.0	58.9	37.1	57.6	69.2	60.3
2008	74.9	51.9	33.9	57.6	66.2	70.2
2010	68.5	49.3	40.5	53.9	59.8	54.4
2012	69.9	54.1	38.3	48.8	55.4	63.4
2014	72.5	51.1	34.9	49.7	60.4	54.2

Fuente: Espinal, Rosario y J. Morgan y E. J. Zechmeister (2015), pp.188-189.

El primer componente que debemos analizar es el apoyo al régimen político democrático. La información de LAPOP revela una situación incierta. En general, el apoyo a la democracia se mantiene en niveles altos, de cada diez dominicanos siete señalan su apoyo a la democracia. Sin embargo, ese apoyo en el periodo 2006-2014 ha descendido en 5.5 puntos porcentuales, lo cual es significativo. Más que el descenso al apoyo a la democracia preocupa que ello ha venido correlativamente acompañado de un descenso del apoyo al sistema político. Y complica más las cosas la evolución del indicador respecto a la tolerancia política donde la población se muestra dividida, con tendencia a fortalecerse las actitudes que muestran intolerancia, ya que entre 2006 y 2014 la tasa de tolerancia ha bajado del 58.9% al 51.1%. El Cuadro III.2 se completa con la información que muestra el predominio de un pensamiento conservador en la población, medido a través de la pregunta relativa al pensamiento político de izquierda o derecha de los entrevistados, que muestra una fuerte preponderancia de la derecha, con más del 60% en el período analizado, aunque también la información indica que esta visión, donde predomina la posición

de derecha, ha descendido en unos nueve puntos porcentuales (69.2% en el 2006 a 60.4% en el 2014). El panorama resultante es un cuadro sociopolítico que indica que si bien la población apoya la democracia mayoritariamente, la misma es predominantemente de derechas, verificándose una tendencia a la pérdida de apoyo a la democracia, agravado, como se dijo, por la caída del apoyo al sistema político en una situación donde la población con altos niveles de tolerancia política cohabita con un segmento de población intolerante.

En el año 2012 el estudio de LAPOP (Espinal, Morgan y Seligson, 2012) ya había detectado la tendencia al deterioro del segmento de población con ideas democráticas y que apoya ese tipo de régimen. En mi libro *La razón democrática* (2013) analicé la información de LAPOP 2012. En esa ocasión me parecían claras las siguientes tendencias, que ahora LAPOP 2014 (Espinal, Morgan y Zechmeister, 2015), en una presentación de información distinta, ratifica que continúa.

En LAPOP 2012, Zizumbo y Smith presentan una interesante tipología respecto al apoyo al sistema democrático en la que combinan dos variables: apoyo al sistema como indicador de legitimidad y tolerancia que en la práctica es un indicador de cultura democrática. Al combinarlo en dos valores dicotómicos (alto y bajo) surgen cuatro categorías o tipos de apoyo/tolerancia: a) tolerancia alta con alto apoyo al sistema (democracia estable), 2) alta tolerancia con bajo apoyo al sistema (democracia inestable), 3) baja tolerancia con alto apoyo al sistema (estabilidad autoritaria) y 4) baja tolerancia con bajo apoyo al sistema (democracia en riesgo).

En función de esa información y hallazgos, en mi libro *La razón democrática* (2013), llegué a las siguientes conclusiones: 1) las tendencias autoritarias están en aumento, 2) esto está erosionando a la población con alta identidad con los valores democráticos, 3) el aumento de la intolerancia debilita la legitimidad democrática y abre las posibilidades de opciones políticas con altos niveles autoritarios, de lo cual se observan hoy tendencias abiertamente autoritarias en el partido gobernante (PLD) en su vida interna y en el conjunto del sistema de partidos, pero sobre

todo se hacen evidentes en las relaciones de los aparatos de Estado con la población. En este sentido, la información de LAPOP 2014 (Espinal, Morgan y Zechmeister, 2015), continúa ratificando los hallazgos del 2012. A lo establecido en el 2012, en el 2014 se agregan los problemas de gobernabilidad acumulados, que conducen al distanciamiento entre los resultados de la acción de gobierno y la visión de la población respecto a su eficacia como políticas públicas.

**CUADRO III.3**  
LA EFICACIA GUBERNAMENTAL Y LA PERCEPCIÓN  
DE LA CORRUPCIÓN: 2004-2014

Año	Eficacia Gobierno	Percepción de la Corrupción	Victimización por Corrupción
2004	-	80.8	-
2006	-	78.0	17.7
2008	-	75.4	16.3
2010	48.7	77.5	17.5
2012	38.8	78.1	21.6
2014	52.5	76.3	23.2

Fuente: Espinal, Rosario y J. Morgan y E. J. Zechmeister (2015), pp.188-189.

Aunque los datos no son contundentes y tienen problemas en la evaluación de la eficacia gubernamental en sus acciones, se aprecia claramente una percepción muy negativa del desempeño gubernamental en lo que respecta al menos a la corrupción. Asimismo, los pocos datos que existen señalan que entre 2010-2012 hubo una caída significativa de la percepción de la eficacia de las acciones de gobierno, bajando el índice de un 48.7% en el 2010 a un 38.8% en el 2012. Sin embargo, dos años después el índice se elevó al 52.5%. De todos modos, el índice muestra que hoy día si bien la mitad de la población entiende que la acción de gobierno es eficaz, la otra mitad no opina lo mismo.

**CUADRO III.4**  
**EXPERIENCIAS DE CORRUPCIÓN SEGÚN NIVELES DE RIESGOS**  
**EN LAS AMÉRICAS Y EN REPÚBLICA DOMINICANA: 2014**

Experiencias con corrupción	En la población completa		Entre quienes pudieron ser solicitados	
	Las Américas	República Dominicana	Las Américas	República Dominicana
Policía pidió un soborno	9.6	16.2	9.8	16.2
Empleado público pidió un soborno	5.3	7.5	5.3	7.5
Soborno en la escuela	4.4	1.3	10.8	3.0
Soborno en los hospitales	4.0	2.7	7.9	5.1
Soborno en el trabajo	3.7	2.7	6.8	5.3
Soborno en la municipalidad	3.0	1.8	14.4	21.1
Soldado u oficial militar pidió soborno	2.3	7.6	2.3	7.6
Soborno en los juzgados	1.4	2.2	13.6	22.4

Fuente: Espinal, Rosario y J. Morgan y E. J. Zechmeister (2015), p. 58.

### 3. POLÍTICA CLIENTELAR Y CORPORATIVISMO: EL MODERNO PLD

En las condiciones descritas, el deterioro de la institucionalidad democrática y las dificultades de construcción de nuevos liderazgos han brindado al PLD grandes posibilidades de fortalecimiento, potenciando los liderazgos de Leonel Fernández y Danilo Medina. Sin embargo, al fortalecerse el presidencialismo en torno a dichos liderazgos, se ha debilitado el sistema de partidos, tras el claro sesgo delegativo que ha asumido la competencia política y el poder corporativo alcanzado por el partido gobernante. Veamos las complejidades de esa situación.

#### *Las posibilidades de la acción clientelar y el poder del PLD.*

Toda relación política es asimétrica. El clientelismo como relación o lazo constituyente de un sistema de relaciones políticas es una relación de poder. Por tanto, el problema que plantea el clientelismo para la política democrática moderna es el del proceso de su constitución como relación dominante en un ordenamiento



político democrático, es decir, lo que debe discutirse es cómo el clientelismo llega a convertirse en una relación de dominación política generalizada y predominante en un marco democrático. El primer aspecto que salta a la vista en esta problemática es lo que podríamos definir como la generalización de una carencia, la escasez. Solo en un medio caracterizado por la escasez el clientelismo puede adquirir la relevancia política que se le atribuye. Esa escasez no forzosamente se refiere a recursos monetarios, puede ser el acceso a la tierra, privilegios para conectarse a un esquema jerárquico de estatus y privilegios que den acceso a bienes escasos, como pueden ser la educación de los niños, el reconocimiento social, etc. Lo central es la escasez del bien que se negocia. Por lo general, quienes controlan las instituciones estatales, o, en una sociedad agraria el acceso a la tierra, son los que están en la posibilidad de otorgar el favor y consecuentemente de construir y movilizar clientelas (Alcantud, 1997; Weber, 1948).

La acción de las facciones y el sistema de partidos es el otro componente problemático. Sin embargo, en concreto, lo que hay que analizar en la dinámica de la política de partidos en un sistema "democrático" cómo el dominicano no es el clientelismo como una relación política general; lo que tiene que averiguarse es su desempeño como un componente específico que sostiene al grupo faccional que materializa la acción clientelar. Solo después estaremos en capacidad para discutir cómo el clientelismo generalizado en la política democrática favorece al partido como organización. Es claro que en este escenario el clientelismo se constituye en un recurso poderoso de la facción para sostener su fortaleza ante las facciones rivales. En este caso, como en el propio de la organización partidaria en su conjunto, el clientelismo pasa a desempeñar ese papel porque los clientes tienen un recurso que controlan y del cual necesitan las facciones y los partidos (votos, opiniones, etc.) (Carrión, 1999; Cavarozzi y Medina, 2003). Es de esta forma que el cuadro se completa: los clientes aportan votos y legitimación, los patrones recursos, poder e influencia (Alcantud, 1997; Auyero, 1997).

En República Dominicana en contra del modelo faccional actúa el hecho de que generalmente en la facción predomina la lucha interna, lo que debilita el potencial de legitimación de la organización en su conjunto. Debe haber entonces un componente

aglutinador de las facciones que permita mantener su unidad en el partido. Esto puede ser resultado de varias situaciones. En el PRD históricamente la presencia de las facciones tenía un límite claro: el poder del líder máximo, quien tenía el monopolio de la influencia y simpatía de las masas. De esta forma, como se ha indicado en este libro, el líder máximo no solo movilizaba al electorado en su conjunto, sino que establecía el equilibrio entre las facciones (Lozano, 2005, 2013; Jiménez Polanco, 1994). En el PLD contemporáneo se presenta un modelo híbrido: por un lado, el líder que controla el poder en el partido, en la medida en que pasa a controlar el Poder en el Estado y solo en esa medida,<sup>23</sup> en tanto Presidente de la República, se convierte en un factor aglutinante fundamental para que las facciones operen y a su vez se cohesionen. Pero los aparatos burocráticos de las facciones establecen las reglas de los equilibrios y compromisos.

En el PLD esto es muy claro en la función dirigente, mediadora y directiva, del Comité Político, que tiene un espacio propio en la organización que ni el expresidente Fernández ni el Presidente Medina han podido subvertir. Hay que tomar en serio la idea del significativo poder del Comité Político del PLD, no solo respecto a su control del aparato político en su conjunto, sino a su propio gobierno. Un poco despectivamente, pero sobre todo temerosamente, la población ha definido al principal grupo de poder en dicho comité como la "OTAN". Originalmente constituido como "grupo de amigos", dicho grupo ha devenido un grupo informal de presión al interior del organismo. De todos modos hay que considerar cuidadosamente el poder que exhibe este grupo informal de poder, pues en la práctica quien predomina en el Comité Político del PLD es quien controla el aparato ejecutivo del Estado, que se impone internamente en el partido y sobre todo en el propio Comité Político. Lo que la "OTAN" canaliza es una presión informal del Comité Político, como grupo corporativo, con personalidad propia e interés particular, hacia el aparato político

---

<sup>23</sup> Solo dos casos históricos se tienen como referencia factual: los gobiernos de Leonel Fernández (1996-2000 y 2004-2008) y los de Danilo Medina: 2012-2016 y 2016-2017, siendo este último una experiencia que debe culminar en el 2020.

de quien controla el Poder Ejecutivo, todo ello a fin de fortalecer una cierta autonomía (corporativa), pues formalmente el Comité Político no puede hacerlo e informalmente es débil para asumir abiertamente esa tarea.

Ahora bien, a diferencia del modelo populista del PRD, en el PLD el poder cohesionador del líder partidario depende del potencial de favores que directamente administra, en tanto controla las instancias ejecutivas del Estado y por ello su fuerza es menor, sobre todo cuando se encuentra fuera del poder. En segundo lugar, indica que en ese ordenamiento político las facciones operan en un marco burocrático y organizacional que las lleva a comportarse como parte de una gran corporación político-económica y, a consecuencia de ello, como maquinarias que en última instancia prestan lealtad a quien controla el poder estatal. Si ese esquema se derrumba, el poder faccional de cada grupo entraría en crisis.

En la situación descrita y en particular la relativa a los años 2010-2016, llama la atención el proceso de retroalimentación mediante el cual en la medida en que la organización y el desarrollo de las facciones se fortalece, cohesionándose e incluso expandiéndose, el ejercicio clientelar se hace fuerte, sobre todo en las facciones predominantes, al tiempo que la capacidad corporativa de las organizaciones partidarias aumenta, esencialmente en el caso de las organizaciones en el poder, en este caso del PLD. Por esta vía la acción clientelar se hace parte de un esquema organizado corporativamente de acciones políticas hacia las clientelas. Es claro que ese modelo solo puede operar plenamente en modernas situaciones estatales, en ambientes burocráticos organizados racionalmente en cuanto a la manipulación de recursos y en condiciones de abundancia de los mismos, desde el pequeño líder barrial, el ministro de Estado, el funcionario del partido miembro del Comité Político, hasta el propio Presidente de la República. Es en este marco que se ha producido la formalización del subsidio estatal al sistema de partidos, el cual lejos de apoyar llanamente la competencia electoral entre partidos, se ha constituido en un mecanismo que fortalece y organiza a las facciones.

CUADRO III.5  
FINANCIAMIENTO AL SISTEMA DE PARTIDOS EN VIRTUD DE LA LEY 175-97 Y SUS MODIFICACIONES: 1998-2015

Partidos	Montos recibidos (RD\$)	%
Partido Revolucionario Dominicana (PRD)	2,785,134,542	31.0
Partido de la Liberación Dominicana (PLD)	2,652,042,797	29.5
Partido Revolucionario Social Cristiano (PRSC)	1,864,731,944	20.7
Bloque Institucional socialdemócrata (BIS)	143,269,019	1.6
Partido Quisqueyano Demócrata Cristiano (PQDC)	119,292,903	1.4
Acción Por la Democracia (APD)	114,152,299	1.3
Otros partidos	1,292,168,859	14.5
Total	8,970,792,363	100.0

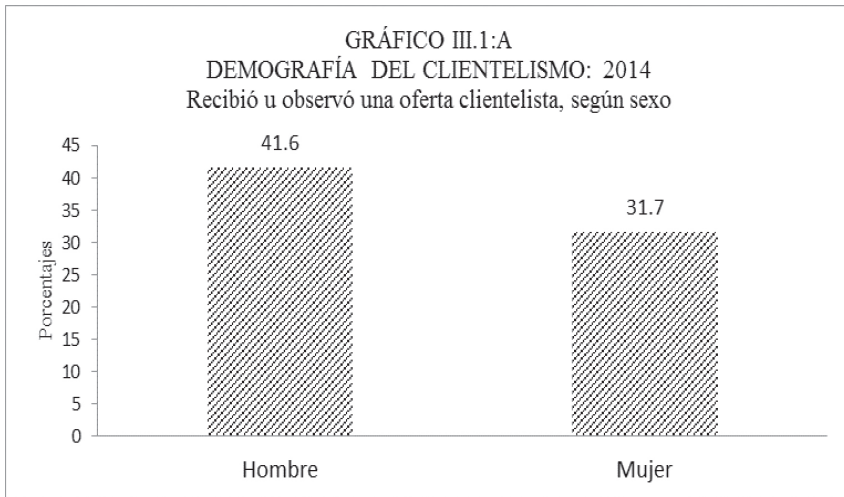
Fuente: JCE.

El caso del PLD es un fenómeno arquetípico de lo descrito. Podemos entonces preguntarnos: en el caso del PLD como partido hegemónico gobernante ¿su clientilización comenzó en la sociedad o se inició en las propias bases políticas del aparato partidario? Tiendo a pensar que el esfuerzo clientelista en el PLD se inició con la movilización de favores hacia sus propias bases políticas, hacia su propio electorado, lo que implicó movilizar desde el principio recursos hacia los líderes y jefes de facciones.

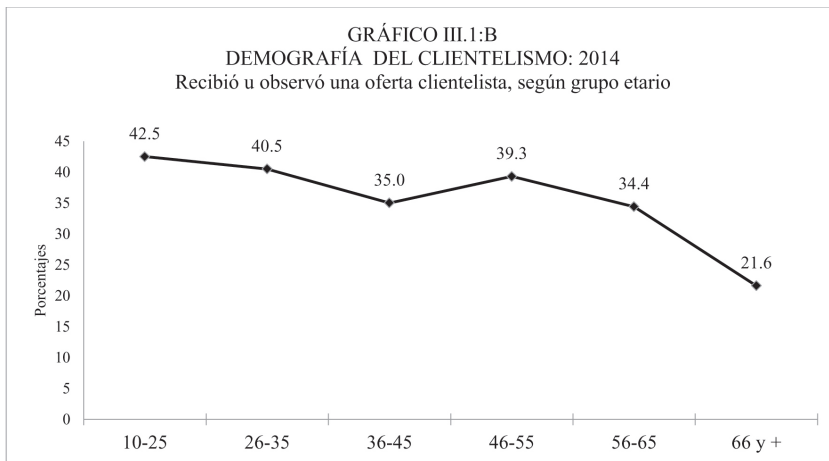
Las llamadas “nominillas” son el ejemplo clásico.<sup>24</sup> Muy posiblemente ideadas por Danilo Medina como secretario de la pre-

<sup>24</sup> Empleando un término que se remonta a las listas de empleos de los cabildos en la época colonial las llamadas “nominillas” — como las popularizó la prensa dominicana — se refieren a los programas de empleos masivos impulsados por los gobiernos del PLD (1996-2000, 2004-2016), cuyos beneficiarios usualmente han sido militantes o simpatizantes de ese partido. En determinado momento, dichos programas de empleos, políticamente dirigidos, llegaron a alcanzar proporciones significativas del empleo generado por el llamado sector público, sobre todo del empleo eventual, o creado en torno a programas de corto plazo. Las nominillas las produjeron las administraciones del PLD respondiendo así a presiones de su base política de militantes con escasos recursos económicos.

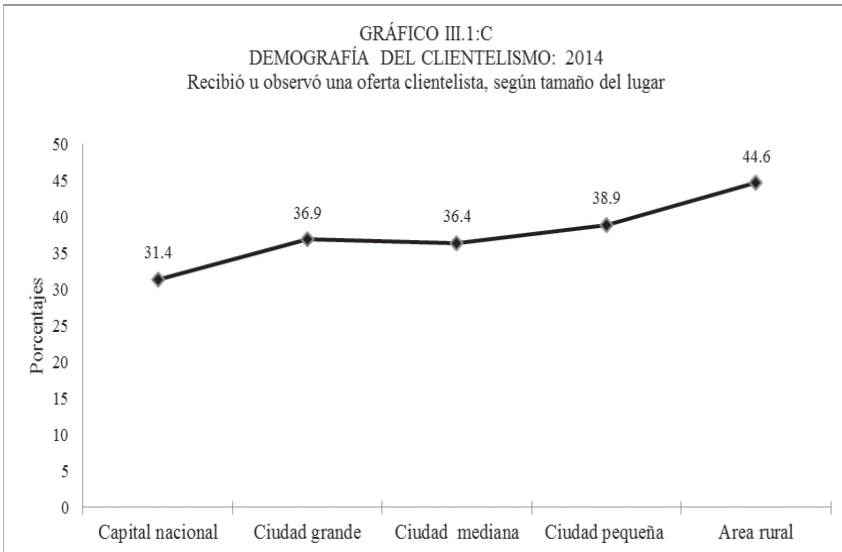
sidencia y jefe operativo del partido en el primer gobierno de Leonel Fernández del período 1996-2000, y continuadas en su segunda administración (2004-2012), las nominillas se crearon como un mecanismo para movilizar recursos hacia el liderazgo de menor capacidad económica en la organización. Como tales, funcionaban como una suerte de programa de empleos de emergencia del gobierno que favorecía a los miembros de menores recursos del partido gobernante. Naturalmente, de suyo las nominillas al tener ese propósito estaban controladas por funcionarios designados para esa tarea. Sin embargo, al estar mediadas por los líderes de facciones, pero controladas centralmente, las nominillas pronto se convirtieron en objeto de conflictos. Al consolidarse en el poder, el PLD, sobre todo en su segundo período de gobierno con Leonel Fernández al frente, las nominillas dieron paso a un modelo más acorde con el funcionamiento de las lógicas faccionales. Al convertirse los principales ministros en verdaderos jefes faccionales, en la práctica las nominillas fueron sustituidas por mecanismos de cooptación y empleos controlados desde los propios ministerios. Aunque esto merece un mejor análisis, pienso que lo descrito muestra la fragilidad del programa de nominillas, el cual chocaba, bajo el poder adquirido por los jefes de facciones, con la política de fortalecimiento de cada grupo o facción, pero también expresaba el poder adquirido por las propias facciones ante el jefe político reconocido, en este caso el Presidente de la República. Este es un interesante caso en el que los resultados de una política clientelista, en un contexto de poder faccional compartido, termina erosionando el poder o capacidad de acción del líder, jefe del partido, o jefe del Estado (Espinal, Morgan, Zechmeister, 2015, pp. 206-210).



Tomado de Espinal, R., Morgan J., Zechmeister E. J. (2015): *Cultura política de la democracia en República Dominicana y en las Américas, 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*, Gallup, INTEC, LAPOP, Barómetro de las Américas, Vanderbilt University, Santo Domingo, p. 209. Ajustes del autor.



Tomado de Espinal, R., Morgan J., Zechmeister E. J. (2015): *Cultura política de la democracia en República Dominicana y en las Américas, 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*, Gallup, INTEC, LAPOP, Barómetro de las Américas, Vanderbilt University, Santo Domingo, p. 209. Ajustes del autor.



Tomado de Espinal, R., Morgan J., Zechmeister E. J. (2015): *Cultura política de la democracia en República Dominicana y en las Américas, 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*, Gallup, INTEC, LAPOP, Barómetro de las Américas, Vanderbilt University, Santo Domingo, p. 209. Ajustes del autor.

El otro espacio de acciones clientelares es el de los programas de lucha contra la pobreza. De qué manera en República Dominicana se armaron los programas focales en la experiencia gubernamental del PLD y cómo, finalmente, han producido efectos, no solo clientelistas, sino que han devenido en verdaderos mecanismos para el trabajo faccional y para la legitimación del poder corporativo de la organización en sus mandos superiores (Comité Político y presidencia), es lo que ahora debemos discutir.

A diferencia de las nominillas, formalmente los programas focales iniciales, las llamadas tarjetas, se diseñaron para favorecer a los estratos poblacionales de mayor pobreza e indigencia. Quienes organizaron dichos programas, bajo la dirección de la vicepresidencia de la República, operaron con criterios técnicos de eficiencia, cierto es; pero en cambio la dirigencia política pensó en principio que dichos programas favorecerían a los votantes del PLD. Las

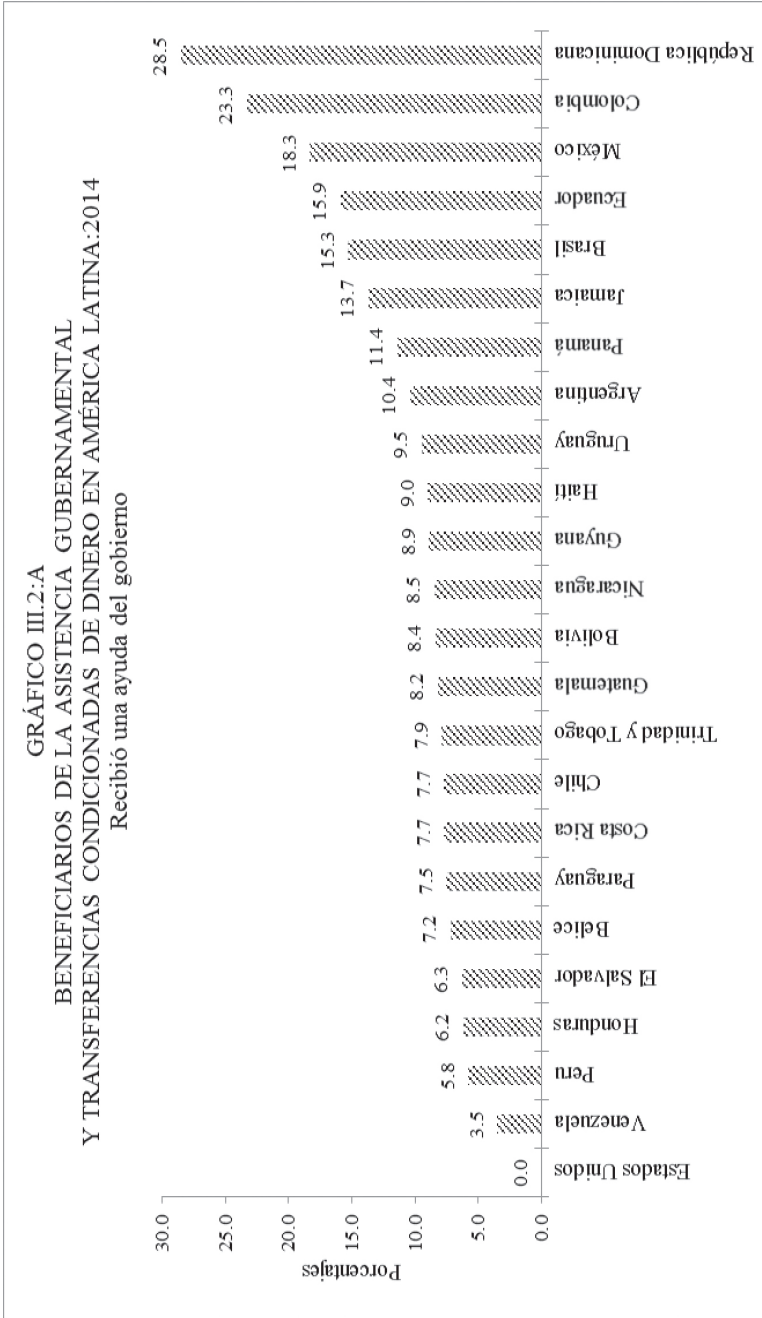
primeras evidencias empíricas de sus resultados indicaron que los programas favorecían a gente sin adscripción político-partidaria y a muchos votantes del PRD. Esto alarmó a los dirigentes del PLD, pero pronto comprendieron dos cosas: era así porque los más pobres eran precisamente los votantes del PRD. Apreciaron luego que lejos de perjudicarlo esto era un arma poderosa para cooptar votantes del principal partido opositor, el PRD. Por otro lado, el descubrimiento de que los programas focales no discriminaban entre peledéista y opositores, sobre todo perredeístas, aportaba un argumento poderoso para mostrar que los programas del gobierno tenían un objetivo ecuménico: favorecer a toda la población de indigentes y pobres, lo que obviamente resulta una poderosa arma de lucha electoral.<sup>25</sup>

Lamentablemente, hay muy poca información empírica sistematizada sobre la práctica clientelista. Entre las escasas fuentes que trabajan sistemáticamente esta problemática las encuestas LAPOP es de las pocas que aporta información valiosa. La encuesta LAPOP para el año 2014 indica que la prevalencia del clientelismo en el país es de una magnitud tal que República Dominicana encabezaba la lista de países latinoamericanos con un 37.1% de prevalencia clientelista, seguido de cerca por Belice (31.9%) y en un lejano tercer lugar por México (25.9%).

---

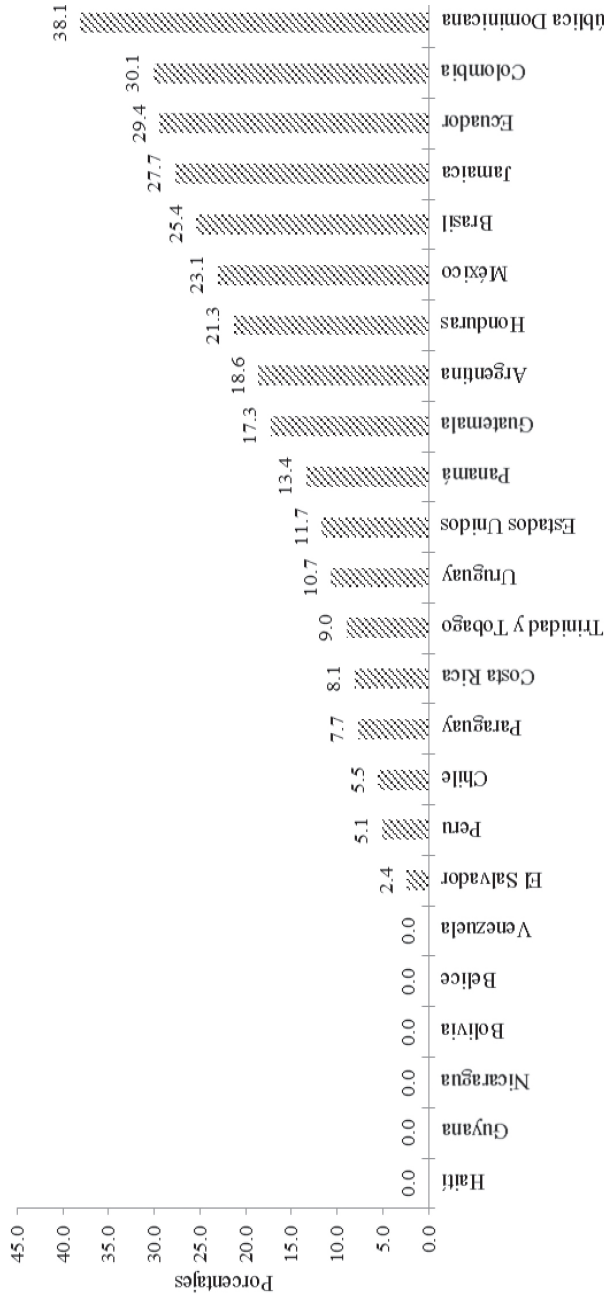
<sup>25</sup> La encuesta LAPOP del 2014 indica claramente que si bien en ese año quienes mayormente recibieron tarjeta del Programa Solidaridad eran personas identificadas con el partido de gobierno, dicha prevalencia no inclinaba masivamente el programa hacia los simpatizantes del PLD. En el mismo participaban también simpatizantes del PRD, muchos independientes y algunos del PRSC. Aunque los datos son imprecisos, indican lo siguiente: menos del 39% simpatizaban por el PLD (para un intervalo de confianza del 45.4%), alrededor del 38% eran cercanos al PRD (para un intervalo de confianza del 36.8%), una proporción semejante eran independientes (para un intervalo de confianza del 32.5%) y menos del 10% se inclinaban por el PRSC (para un intervalo de confianza del 38.1%) (Espinal, Morgan y Zechmeister, 2015, p. 213).





Tomado de Espinal, R., Morgan J., Zechmeister E. J. (2015): *Cultura política de la democracia en República Dominicana y en las Américas, 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*, Gallup, INTEC, LAPOP, Barómetro de las Américas, Vanderbilt University, Santo Domingo, p.210. Ajustes del autor.

GRÁFICO III.2:B  
 BENEFICIARIOS DE LA ASISTENCIA GUBERNAMENTAL  
 Y TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE DINERO EN AMÉRICA LATINA:2014  
 Recibió una transferencia condicional del gobierno



Tomado de Espinal, R., Morgan J., Zechmeister E. J. (2015): *Cultura política de la democracia en República Dominicana y en las Américas, 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*, Gallup, INTEC, LAPOP, Barómetro de las Américas, Vanderbilt University, Santo Domingo, p.210. Ajustes de autor.

La misma encuesta establece que hay dos factores básicos de determinación de prevalencia clientelista: la edad y el género. De forma tal que las mujeres se encuentran menos expuestas que los hombres y los jóvenes que los adultos y envejecientes a situaciones de prevalencia clientelista. Así, la encuesta LAPOP indica que en el 2014 un 42.5% de los hombres ese año habían tenido al menos una experiencia clientelar (recibiendo un favor u observando una oferta clientelista), mientras la misma situación para las mujeres reunía un 31.7%. Los jóvenes tenían índices de prevalencia clientelista mucho más altos que los adultos y envejecientes; por ejemplo, los jóvenes de 18 a 25 años alcanzaban un índice del 42.6%, mientras los envejecientes de 66 años y más, reunían un 21.6% (Espinal, Morgan, Zechmeister, 2015).

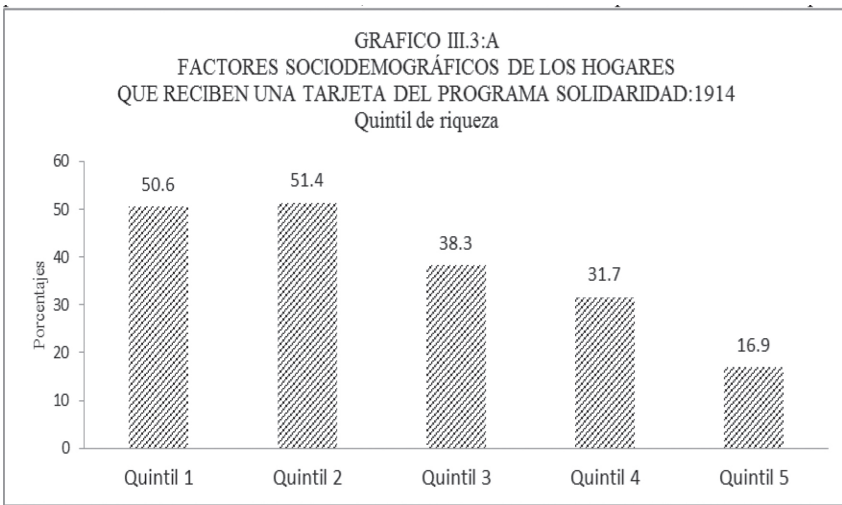
Paradójicamente, eran las ciudades pequeñas y las áreas rurales donde se observaba una mayor prevalencia clientelista, dada la alta concentración urbana del país (alrededor de un 60% de la población se concentra en ciudades intermedias y grandes). De esta forma, se aprecia que en las áreas rurales el índice de prevalencia clientelista era muy alto (44.6%), al igual que en las ciudades pequeñas (38.9%). Pero en las grandes ciudades bajaba al 31.3%. Aun así, en estas últimas la cifra sigue siendo elevada.

Los informes de LAPOP 2014 (Espinal, Morgan y Zechmeister, 2015) muestran específicamente el alcance del principal programa focal del gobierno en la población, el llamado Programa Solidaridad. La elevadísima prevalencia clientelista señalada arriba, no se producía únicamente a través de mecanismos y canales informales, como es lo propio de sociedades tradicionales. Por el contrario, en República Dominicana hay una elevada participación de programas gubernamentales formales como vehículo de acceso al favor estatal por parte de la población. Ese mecanismo adquiere una importancia tal que en comparación con Latinoamérica el país tenía en el 2014 la más alta tasa de ayuda del gobierno a través de programas de ayuda (28.5%), seguido lejanamente por Colombia (23.3%) y en tercer lugar México (18.3%). Específicamente, según LAPOP 2014, en el programa de ayuda condicional SOLIDARIDAD, un 38.1% de la población era beneficiario, siendo el país el que en la región latinoamericana tenía mayor concentración de población en este tipo de ayudas.

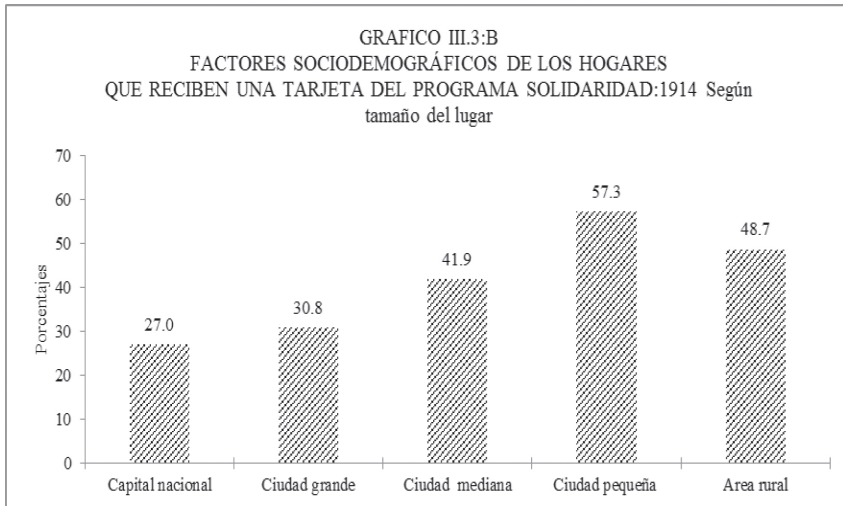
Colombia estaba en segundo lugar con un lejano 30.1% y en tercer lugar Ecuador con un 29.4%.

LAPOP 2014 (Espinal, Morgan y Zechmeister, 2015) presenta información más específica sobre el Programa Solidaridad que vale la pena comentar. Dicho estudio establece tres elementos o variables que facilitan o no el acceso: 1) en primer lugar la militancia en el PLD era la principal variable que facilitaba el acceso al programa, 2) los quintiles de riqueza donde se ubica la población y donde los grupos más favorecidos tienen dificultades mayores de acceso, 3) finalmente los niveles de educación altos dificultan el acceso. A partir de esto, de modo lógico, se hacen evidente dos asuntos: el programa favorece a las personas con menor educación y menor riqueza, pero en ese marco los más favorecidos son los segmentos de población (pobre y baja educación) vinculados al partido de gobierno. Hay otras correlaciones interesantes que establece LAPOP 2014 a propósito del acceso al Programa Solidaridad. Por ejemplo, el color de la piel parece ser un elemento importante: las personas de color, de piel más oscura, tienen una mayor propensión a la participación en el programa, siendo en las ciudades pequeñas y zonas rurales donde mayor participación se verifica, como ya se indicó. La información proporcionada indica entonces que ciertamente el Programa Solidaridad se dirige a quienes más lo necesitan (la población más pobre, con menor educación, que vive en las áreas de menor concentración demográfica, como son los casos de la zona rural y las ciudades pequeñas), pero se orienta políticamente hacia la población que simpatiza, o dice simpatizar, con el partido de gobierno. El sesgo clientelar del programa queda claro: son los pobres los beneficiarios, pero para acceder al programa deben ser simpatizantes (o declararlo) del PLD como partido de gobierno. No se puede olvidar que al principio de la puesta en ejercicio del programa los pobres no alineados con el PLD tenían mayor acceso. Si esto es así, lo que los datos están indicando no es que con el tiempo el programa se restringió a la esfera de influencia política directa del PLD, abandonando a los grupos de pobres no alineados "políticamente" con el partido gobernante. Mi interpretación es otra: en la medida en que el programa se ha afianzado en la sociedad, el PLD ha logrado ganar a muchos segmentos poblacionales

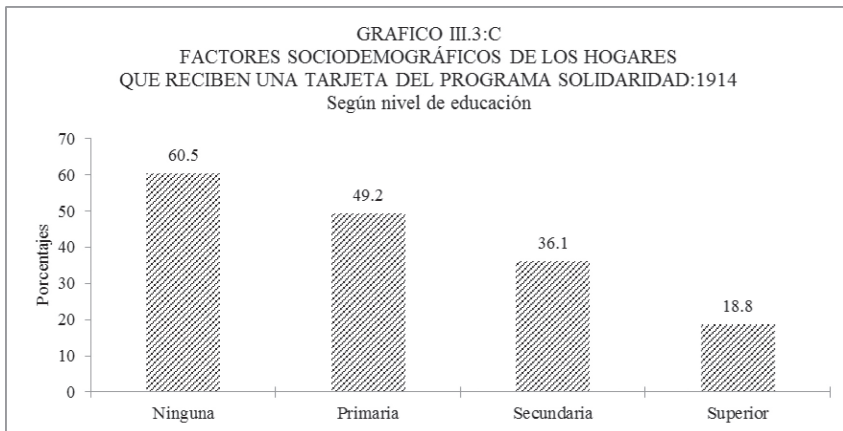
pobres que no simpatizaban con el partido de gobierno y que para acceder a los beneficios del programa, o para afianzar sus vínculos con quienes simplemente controlan el programa, han pasado a ser ahora “leales” al PLD. El programa de esta forma ha logrado no solo llegar a los pobres, sino sobre todo ganarlos políticamente para el partido en el poder. Aquí se muestra claramente la dinámica de la lógica política clientelista: los pobres reciben efectivamente favores, a cambio de su lealtad a quienes controlan el poder.



Tomado de Espinal, R., Morgan J., Zechmeister E. J. (2015): *Cultura política de la democracia en República Dominicana y en las Américas, 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*, Gallup, INTEC, LAPOP, Barómetro de las Américas, Vanderbilt University, Santo Domingo, p. 212. Ajustes del autor.



Tomado de Espinal, R., Morgan J., Zechmeister E. J. (2015): *Cultura política de la democracia en República Dominicana y en las Américas, 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*, Gallup, INTEC, LAPOP, Barómetro de las Américas, Vanderbilt University, Santo Domingo, p.212. Ajustes del autor.



Tomado de Espinal, R., Morgan J., Zechmeister E. J. (2015): *Cultura política de la democracia en República Dominicana y en las Américas, 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*, Gallup, INTEC, LAPOP, Barómetro de las Américas, Vanderbilt University, Santo Domingo, p. 212. Ajustes del autor.

En realidad, el Programa Solidaridad constituye todo un cuerpo de (sub)programas integrados de impacto en los estratos pobres del país y que cubre toda la geografía nacional. El programa como tal cubre diversos niveles de agregación social. Por lo pronto, incide en tres niveles básicos: 1) los *hogares*, a través de subprogramas tales como “Comer es Primero”, “Bono Luz” y “Bono Gas Hogar” y “Suplemento Medicamentos”, 2) la *educación*, que a su vez gravita en la economía familiar, a través de los subprogramas de incentivo a la asistencia escolar y a la educación superior, y 3) los *trabajadores del transporte* cuyo programa dirigido a los choferes del transporte público en el Programa “Bono Gas Chofer” subsidia los combustibles de autobuses y carros de “concho”. A través de Solidaridad el gobierno dominicano había movilizado hasta el 2015 más de 92 mil millones de pesos. Si se observan bien las cifras del Cuadro III.1, se apreciará que en el fondo Solidaridad constituye un subsidio generalizado a los hogares pobres, concentrado esencialmente en el tema del subsidio a la alimentación. De esta forma, todo lo que tiene que ver directamente con el hogar (gas, luz, alimentación) concentra el 83.29%. Se trata de un típico programa focal de ayuda a la pobreza con muy débil impacto en lo que tiene que ver con el apoyo a los hogares pobres, directamente relacionado a estrategias de desarrollo orientados a generar capacidades a los pobres, que les permita producir iniciativas propias para “salir de la pobreza”, se trata en el fondo de los apoyos a la educación, lo que reúne apenas el 8.59% del subsidio total.

La realidad resulta siempre más compleja que su interpretación. Los programas focales analizados han sido políticamente exitosos, al punto de constituir hoy día uno de los pilares del PLD en su capacidad de control y movilización del voto popular. Con el tiempo, dichos programas se han hecho más eficaces y mejor organizados, dirigiéndose ahora a dimensiones precisas de la asistencia a los pobres e indigentes, a través de programas de bonos, en áreas determinantes de la vida de la gente. Se ha integrado así a los pobres e indigentes a propuestas que los movilizan en acciones hacia la familia o la comunidad, a cambio de apoyos puntuales en ámbitos particulares, como la asistencia a la escuela de los niños menores de edad, subsidios para el pago del servicio de energía eléctrica, los programas salubristas, el acceso al agua, el subsidio

al gas, entre otros. La burocracia de gobierno ha aprendido mucho y eficientizado el desempeño de estas experiencias.

**CUADRO III.6**  
**PROGRAMA DE TRANSFERENCIA MONETARIAS CONDICIONADAS**  
**(SOLIDARIDAD) HASTA 2015**

Sub programas	Monto RD\$	Por ciento
Bono Escolar Estudiante Progreso	1,912,522,500	2.0
Bono Gas Chofer	4,623,285,960	5.1
Bono Gas Hogar	16,482,403,176	17.7
Bono Luz	10,282,498,707	11.1
Incentivo Educación Superior	1,120,043,000	1.2
Incentivo Asistencia Escolar	6,378,963,200	6.9
Incentivo Policía Preventiva	1,289,736,256	1.4
Comer es Primero	47,402,516,825	51.1
Suplemento Alimenticio	3,207,458,800	3.4
Suplemento Medicamentos	58,131,000	0.1
<b>Total</b>	<b>92,757,559,424</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Gobierno Dominicano: Administradora de Subsidios Sociales (Programa Solidaridad), 2015.

Pero, en un país de generalizado ejercicio clientelista en la política nacional, es claro que estos programas, por el simple hecho de ser eficaces, han sido a su vez manejados por el PLD, sobre todo por las facciones que controlan el Poder Ejecutivo, como recursos al servicio de su permanencia en el poder. Operan como factores de movilización del voto popular en cada coyuntura electoral, lo que ha producido una suerte de cautiverio material y psicológico de las poblaciones favorecidas con los bonos a favor de la permanencia en el poder del PLD. Aún así, pese a que el PLD en los últimos 16 años ha sido favorecido con el voto popular, dicha organización no ha podido hacer de esos programas focales instrumentos mecánicos y dóciles para controlar la decisión de voto



de las mayorías pobres del país. Este elemento es fundamental para comprender por qué en las campañas electorales, además de los recursos con que cuentan estos programas focales, el partido en el poder (PLD) ha movilizado miles de millones de pesos para la cooptación o compra de votos populares, más allá de los programas formales de ayuda.<sup>26</sup> La larga permanencia del PLD en el poder, su giro conservador, tras la alianza con el balaguerismo histórico, y su cada vez mayor poder corporativo autónomo, han hecho de esta organización el heredero de una tradición neopatrimonialista en el manejo de los recursos públicos que modernamente podemos reconocerla ya en el poder centralizador trujillista, donde era un hecho el carácter traslaticio sin límites precisos entre los negocios privados de Trujillo y los públicos. Asimismo, las acciones neopatrimoniales caracterizaron el comportamiento de muchas administraciones en el tortuoso período de crisis política en la postdictadura (1961-1966). Ocurrió así con el manejo de las cantinas militares bajo el llamado Triunvirato; es de todos sabido que Balaguer empleó los recursos estatales para impulsar un proyecto de fortalecimiento de un empresariado industrial y financiero que no escapó al neopatrimonialismo al recibir favores y recursos; los gobiernos populistas del PRD fueron los que menos uso hicieron de la acción neopatrimonial, aunque también manejaron recursos públicos con canonjías y favores. Lo que ha hecho el PLD es básicamente darle un formato corporativo al empleo neopatrimonial de recursos públicos. En ese sentido, el PLD ha maximizado su empleo y optimizado su uso, pero no ha inventado el recurso. Puede decirse que en el caso del PLD en el

---

<sup>26</sup> Los datos indican que por la vía de los programas focales de asistencia a los pobres se han movilizado alrededor de RD\$92, 757,559, 424 hasta el 2015 (Cuadro III.6). PC ha mostrado en sus informes que desde 1997 al 2015 el PLD ha recibido formalmente de manos de la JCE RD\$2, 652, 042,797. Ambas cifras representan un valor de RD\$ 95, 409, 602,221. Estas cifras permiten apreciar el gran potencial de recursos que posee el partido gobernante, cuyos efectos en la política clientelar son innegables. Todo esto sin considerar el efecto indirecto del gasto público en la política clientelar, como las orientadas en torno a la educación básica, transporte, vivienda, el recurso al agua potable y los recursos provenientes del sector privado.

poder lo específico en materia del uso neopatrimonial del Estado para favorecer a sus allegados y seguidores, varios elementos fortalecen ese manejo de recursos estatales: 1) en primer lugar el hiperpresidencialismo característico de las administraciones peledeístas, trátase de Leonel Fernández o de Danilo Medina, 2) en segundo lugar la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, que llega al escándalo, pues en esas administraciones muy pocos funcionarios rinden cuentas de su patrimonio personal y por lo demás en los casos en que se ha demostrado dolo, nadie ha sido sometido a la acción de la justicia; 3) es fundamental para entender la permanencia y profundización del neopatrimonialismo estatal, la nulidad de la justicia dominicana que se hace de la vista corta ante evidentes casos de corrupción, o en todo caso protege a los involucrados; 4) el manejo discrecional de proyectos altamente centralizados por el Poder Ejecutivo facilita el tráfico de influencias y la sobrevaluación; y 5) el cada vez más acentuado recurso al endeudamiento público como el mecanismo idóneo para financiar obras altamente condicionadas por el favor político, cuyos niveles de rendición de cuentas son débiles.<sup>27</sup> En una palabra, el uso neopatrimonial de recursos estatales ha operado históricamente en el país en medio de un manejo clientelar de las instituciones públicas y del hiperpresidencialismo. El caso del PLD simplemente lleva al paroxismo esa tendencia y sobre todo identifica lo político con lo económico como mecanismo para fortalecer el corporativismo del aparato político de gobierno, vale decir, contemporáneamente el PLD y muchos de sus dirigentes. A todo esto se suma el creciente autoritarismo de Estado en la toma de decisiones y la cada vez más eficiente capacidad tributaria del Estado, lo que aumenta el potencial de recursos disponibles por la burocracia política gobernante. No puede olvidarse aquí el comportamiento de los medios

---

<sup>27</sup> La información relativa al ejercicio de la justicia y de la función pública en temas como la corrupción y la transparencia es muy dispersa y, en el ámbito académico, escasa. El Movimiento Cívico Participación Ciudadana (PC) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) son las dos entidades ciudadanas que han trabajado sistemáticamente estas problemáticas. Para ilustración véase el libro de PC (2014): *Corrupción sin castigo. Casos denunciados en los medios de comunicación, 2000-2013*, Santo Domingo.

de comunicación que silencian las acciones corruptas, o en el mejor de los casos minimizan sus efectos y consecuencias, unido a una gran dispersión política de la oposición.

### *Eficiencia, autoritarismo y concentración del poder*

La eficiencia de la acción del aparato político del PLD es algo diferente a la eficiencia de las políticas públicas del mismo equipo operando como gobierno.<sup>28</sup> Por lo pronto, si bien los programas focales han brindado buenos frutos al PLD como partido en el poder, no queda claro su “éxito” a la hora de evaluar el proceso de disminución de la pobreza, a lo cual dichos programas están encaminados. Lo que en esta materia revelan todas las estadísticas es que, pese a las altas tasas de crecimiento del PIB el ritmo de descenso de la pobreza ha sido muy lento, casi identificándose con el estancamiento, aunque en lo relativo a la indigencia ha habido progreso. Esto tiene mucho que ver con la lógica misma del modelo económico vigente, altamente concentrador del ingreso, con bajo nivel de agregación de valor, baja productividad y salarios reales igualmente bajos. La evidencia demuestra que pese al sostenido ritmo de crecimiento de la economía dominicana, los niveles de pobreza descienden de manera muy lenta. Es cierto que la pobreza extrema o indigencia ha descendido a ritmos más acelerados. Paralelo a este proceso, se aprecia que el crecimiento de la economía es altamente concentrador del ingreso, mientras los niveles de pobreza se reducen muy lentamente, a un ritmo por debajo del incremento de la PEA, mientras los salarios reales muestran en los últimos tres lustros una tendencia al estancamiento. Este panorama revela entonces que el crecimiento ha operado en una lógica altamente excluyente.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Se trata de dos lógicas o racionalidades instrumentales distintas (Weber) de acuerdo a propósitos o fines diferentes: la de la legitimación política del partido y el propio Presidente y la de la ejecución eficiente de políticas públicas. La última se subordina a la primera, pero no puede olvidarse que por ello no deja de cumplir sus objetivos como acción del Estado.

<sup>29</sup> Para una visión de largo plazo véase a Despradel (2005), para las implicaciones estructurales de esta problemática véase a Guzmán, *et. al.* (2011),

Por otro lado, este esquema de crecimiento en muchos sentidos ha terminado sacrificando las posibilidades de la democracia a una lógica económica autoritaria como condición del crecimiento. Son los casos de las políticas salariales que regularmente penalizan a los trabajadores, de las políticas sociales que excluyen de los programas de protección laboral organizados al grueso de los trabajadores concentrados en el llamado sector informal, del generalizado trabajo infantil, pese a los progresos que se han hecho en este campo, de las dinámicas de exclusión social, económica y política de las minorías inmigrantes, sobre todo de sus descendientes, etc. (PNUD, 2005; Álvarez y Lozano, 2015). Lo que aparece ante los ojos de la opinión pública es, sin embargo, algo muy distinto, una especie de efecto milagroso de dichas políticas.

Pero las preguntas que debemos hacer en este campo son otras. ¿Es imposible ser eficiente respetando la vida democrática? ¿Hasta qué punto, para alcanzar la eficiencia, se requiere un poder autoritario? En el mejor de los casos, admitiendo que en el Estado y en particular en algunos ámbitos institucionales se han producido importantes procesos modernizadores,<sup>30</sup> es preciso reconocer que,

---

para lo relativo a los impactos sociales del proceso de crecimiento véase a PNUD (2005 y 2010), y CEPAL (2001 y 2006). En el *Apéndice Estadístico* se presentan datos sistemáticos sobre la pobreza, la desigualdad social y el crecimiento económico en el período bajo estudio.

<sup>30</sup> Me refiero en este caso a la gestión de la DGII y de la DGA, ámbitos que no por casualidad constituyen las principales agencias de recaudación del Estado. Es indudable el incremento del potencial recaudador del país entre los años 2000-2015. Aun así, los niveles de desigualdad permanecen altos y el ritmo de descenso de la pobreza es muy lento. No basta, pues, la eficiencia de los programas (visto como un indicador de cumplimiento de objetivos/metras), se requiere de voluntad política y sobre todo de una gestión transparente de políticas públicas. A ello se suma que el contenido mismo de esas políticas entienda el desarrollo como bienestar y no simplemente como crecimiento sostenido. De todos modos, no puede olvidarse que el debate en torno al éxito en materia de desarrollo y democracia es de alcance global. Muchos pensadores neoconservadores intentan sostener que la centralización autoritaria del poder es requisito del crecimiento económico y el desarrollo (modelo alemán, japonés o soviético), pero por lo general parece predominar como algo aceptado la opinión contraria, según la cual los modelos

más allá del avance de la corrupción en la gestión pública, como de la ineficiencia generalizada del cuerpo administrativo del Estado, resulta claro que la política faccional, la cual en el ámbito de gobierno convierte a las instituciones públicas en destacamentos políticos de los proyectos particulares de poder de los jefes faccionales del partido gobernante, se plantea en el país un grave problema institucional en la gestión de gobierno que favorece la clientilización de la gestión pública.<sup>31</sup>

En el fondo esto nos lleva a un problema clásico en la teoría política, el de las formas modernas de movilización y legitimación, no solo como producto de la política de masas que orienta el contenido de la acción de los modernos partidos, de cara a los procesos electorales, sino en términos de los propios aparatos políticos, ya que los mismos han sufrido una transformación análoga a la sufrida por la sociedad: masificación y burocratización como componentes, al parecer indisociables, de la modernidad (Linz, 1978b; Cavarozzi y Medina, 2003). Desde ese punto de vista, la masificación del PLD y el claro proceso de burocratización interna de sus estructuras es el producto de una larga permanencia en el poder, pero también de un tipo de relación particular con la sociedad que esta organización ha establecido. Se trata de que dicho partido en ese proceso ha conservado lo que fue un componente central de su origen de izquierda, la centralización y el verticalismo autoritario, ahora en un diseño burocrático complejo. A mi juicio, esto último nos remite a una lógica que articula una burocracia partidaria con un orden autoritario que ha sido característica de la cultura

---

democráticos suelen ser más estables en el tiempo y por ello sostienen los logros del crecimiento, asegurando mejor el desarrollo y el bienestar (caso británico, norteamericano y francés y todo el norte de Europa) (Moore, 2015; Tilly, 2010; Gray, 2000). Un penetrante estudio comparativo más contemporáneo con los casos de Gran Bretaña, Argentina, Singapur y Sudáfrica es el de Acemoglu y Robinson (2005). Para América Latina véase a Lustig *et. al.* (2011).

<sup>31</sup> Se ha producido así una suerte de cultura de gestión burocrática que subordina la función pública al interés privado de los partidos y hace del poder presidencial una esfera que escapa al ordenamiento democrático y a las demandas institucionales del propio sector público que el Presidente se supone controla.

política dominicana. Es esa cultura autoritaria la que se expresa a plenitud en el diseño organizacional y político del partido. En esa experiencia el verticalismo que cohesiona los niveles de mando y llega a producir una clara supremacía autoritaria del llamado Comité Político sobre el conjunto de otros organismos, incluido el Comité Central, al tiempo que afianza un poder centralizador de la persona que sobre todo controle el poder político en el Estado, le permite al séquito de funcionarios que controla un campo determinado de poder, afianzar lazos clientelares relativamente propios con la base de masas. A esto debe añadirse las consecuencias económicas del poder corporativo de cada funcionario en su calidad de ministro o de jefe político. Si se tiene todo esto en cuenta, podemos apreciar de manera más adecuada cómo la organización logra equilibrar el gran poder de quien controla la presidencia de la República, y por tanto tiene la última palabra en el Comité Político, ya que representa en sí mismo el poder corporativo de la organización, con el conjunto de intereses del séquito político, que termina constituyendo la mediación básica del poder corporativo para cohesionar vertical y autoritariamente a la organización en su conjunto.

*Populismo mediático, clientelismo  
e hiperpresidencialismo corporativo*

Aun cuando se sostenga que el poder de los medios de comunicación modernos no sustituye la relación del líder con la gente concreta, lo cierto es que todo indica que los medios, la cultura mediática en la era de la información, parecen haber sustituido en algunos aspectos el recurso a la acción de masas, como el mecanismo central de movilización política. En las condiciones que impone la sociedad de la información, la acción de masas parece producirse hoy bajo un fuerte componente mediático que la articula, primero que todo en su convocatoria, piénsese en las convocatorias vía celulares que fue el medio clave para la convocatoria de la manifestación que en España siguió al atentado terrorista en la Estación de Atocha del metro de Madrid el 11 de marzo del 2004, o en el inicio del proceso de movilización en el Cairo que

culminó con la caída de Mubarak el 1 de febrero del 2011.<sup>32</sup> Pero también la presencia de los medios de comunicación modernos en la política contemporánea va más lejos. En la vida diaria, en cierto modo puede sostenerse que los medios sustituyen la acción de masas haciendo de la relación política un espacio difuso. Sin embargo, en muchos sentidos precisamente por ello esa relación se torna más cotidiana y reiterable, lo que brinda la idea de cercanía, aunque dicha cercanía sea una especie de juego de espejos. Es el efecto de la televisión en la vida de la gente, que no solo le permite el acceso a información noticiosa de primer orden al momento de producirse el hecho narrado y visto en pantalla, sino que en lo que nos toca produce a su vez una cultura política donde el líder adquiere una presencia cercana al ciudadano, aunque el contacto sea de una sola dirección.<sup>33</sup> Se trata de los debates públicos televisados, de los noticieros diarios donde aparecen las noticias políticas, de los discursos televisados a la nación, etc. A su vez, la cada vez mayor presencia de las redes sociales en la política moderna no solo lleva información inmediata a la gente, sino que la diversifica en sus fuentes, al tiempo que le permite al ciudadano una intervención directa en la formación de la opinión pública (lo que inicialmente no permite la televisión). Entre sus muchos resultados, esta nueva situación en materia comunicacional convierte a la propaganda de gobierno en una necesidad política permanente para la reproducción del propio régimen y la permanencia de su legitimidad.<sup>34</sup> Finalmente, no puede olvidarse que en esta nueva

---

<sup>32</sup> Este componente está brillantemente analizado por Castells en su libro sobre los nuevos movimientos sociales en la era de la información (2015). Véase también el importante estudio de Tariq Ali (2005) sobre los fundamentalismos islámicos y la acción imperialista norteamericana en la modernidad tardía.

<sup>33</sup> Los crecientes recursos interactivos en programas vivos en la radio y en la televisión introducen un componente que brinda la ilusión del contacto, pero, a mi juicio, la relación continúa siendo unidireccional. En los últimos años se ha introducido un componente interactivo en programas radiales e incluso televisivos. Pero en este caso todavía el control del vínculo lo tiene el agente que maneja el medio. Véase a Castells (2009).

<sup>34</sup> En su libro *Homo Videns* (2003) Sartori propone la innovadora hipótesis de que la televisión surte en los televidentes una suerte de efecto



cultura político-mediática una parte importante del personal de los medios (periodistas, locutores y comentaristas de radio y televisión, productores de programas de radio y televisión, etc.) se constituyen en un verdadero recurso organizativo del aparato político y de alguna manera en reales vehículos para el manejo de las líneas políticas que comunican al aparato político y al líder con la población. En la República Dominicana, en gran medida a consecuencia de su poder económico-corporativo, pero también como resultado de una cultura política y organizacional verticalista y autoritaria. El PLD se ha convertido en una eficaz maquinaria de propaganda, más que en un cuerpo organizado de propuestas e ideas políticas.

El hiperpresidencialismo es el eje articulador del poder corporativo del PLD. Pero ese poder corporativo ha tendido a establecer una distancia entre el aparato de mando de la organización (Comité Político) y su propia base política organizada. De esa forma la organización se ha convertido en una especie de primer frente de la política clientelar del Estado hacia la sociedad y el Estado mismo ha devenido una suerte de expresión o terreno institucional del aparato político-partidario. Esto somete a los aparatos de Estado a la razón política del partido, debilitando al mismo tiempo a la organización en su poder de presión política interna. De esta forma el estilo corporativo del PLD clienteliza no solo las relaciones del Estado con la sociedad sino también las propias de su base política organizada con su dirigencia. Esto ha terminado produciendo un liderazgo nacional (Comité Central) y local con cierto poder dialogante, pero no con la organización, sino sobre todo

---

tradicionalista, puesto que si bien como fenómeno mediático es de consecuencias masivas y universalista, genera un efecto particularista en el televidente como receptor de mensajes, del cual se beneficia el emisor de mensajes. Dice Sartori que la televisión produce así, como predijo McLuhan, una suerte de efecto aldeano: aísla al sujeto receptor, establece un lazo particularista con el emisor de mensajes, produciendo todo esto un efecto de disolución de lazos sociales agregados propio de la modernidad temprana, como la sociedad industrial y de masas. De alguna manera la política mediática regresa a un cierto tradicionalismo propio de sociedades agrarias, pero dimensionado en una lógica de mensajes, lazos y redes clientelares, a escala planetaria.



con los líderes y jefes faccionales y sobre todo con el Presidente de la República, quien por el hecho de serlo deviene líder del partido.

Ahora bien, la política de facción por definición produce y se desarrolla en el conflicto. Ciertamente, la facción constituye en ese marco un elemento necesario para la débil conexión del aparato político en su conjunto con los electores, pero a su vez resulta un componente que dificulta la legitimación del aparato político en su conjunto. La política faccional tiene un carácter diferente según la organización esté en el poder o en la oposición: si se está en la oposición, en gran medida las facciones tienden a ser simétricas, presionando al conjunto de facciones a evitar el choque que pueda provocar una situación de crisis que disuelva el aparato. Pero es precisamente este hecho el que permanentemente mantiene la debilidad del aparato político y el peligro de división. Si se está en el poder, la facción que controla el Poder Ejecutivo es predominante y las otras tienden a someterse, pero para ello exigen cuotas de poder que el jefe político que controla la presidencia deberá brindar, para poder ser precisamente el líder de la facción predominante, hegemónica. Por ello, cuando se está en el poder hay una permanente tensión en el partido de gobierno que termina afectando los aparatos de Estado y por esta vía la unidad política del régimen, lo cual afecta su legitimidad de masas. Lo que distingue en este caso al PLD es que en medio de una cultura política mediática ha sabido no tanto resolver esa tensión, sino manejarla de cara a los medios y, en consecuencia, de cara a los mecanismos que establecen las bases de su legitimación.

Aquí interviene lo que pudiésemos definir como el armazón ideológico del PLD en su fase populista. Tras su pacto con el balaguerismo, la visión ideológica del PLD fue transformándose hasta convertirse en un partido de masas, alejado del fundamento doctrinal inicial de su fundador (Juan Bosch), perfilado en función de una propuesta de ascendiente socialista y nacionalista. Igualmente ocurrió con la organización, la cual adquirió un perfil populista abierto. Sin embargo, en ambos niveles se conservan componentes de la doctrina y del modelo organizacional previo (el de Bosch), en el actual perfil ideológico/organizativo de ese cuerpo político.

En el plano organizativo ya hemos discutido el carácter verticalista y autoritario de su línea de mando, que deposita en el

Comité Político el poder central del partido, aun cuando los incumbentes de la presidencia del Estado se hayan constituido en las figuras centrales del liderazgo. De todas maneras, hoy día la organización posee un perfil ideológico difuso que a mi juicio se resumen en una serie de aspectos básicos.

El primer elemento es que en la anterior visión ideológica fundacional, como en la actual, el Estado continúa concibiéndose como el eje del proceso de desarrollo y de dirección de la nación. En ese modelo la llamada sociedad civil no ocupa ningún lugar, simplemente es vista como un campo de influencia del aparato político en la sociedad. Con el empresariado ocurre algo distinto pero no muy alejado: constituye un cuerpo subordinado o dependiente del poder estatal y en última instancia no tiene la prerrogativa de dirección del proceso de desarrollo. En este último aspecto la visión de Medina es más ortodoxa y estatista que la de Fernández, pero ambos hacen del Estado el eje central del desarrollo.

Esto supone una visión de la organización social en su conjunto y del partido en particular. En el caso del partido esa visión es dirigista, verticalista y cerrada en la lógica decisional. En el caso de la sociedad se trata de una visión donde la idea del orden, de la permanencia del presente como situación no sujeta al cambio histórico; desplaza la visión boschista, que veía en la sociedad dominicana un colectivo que debía redimirse, lo cual implicaba construir una historia, asumir una idea de futuro, siendo tarea del partido ese proyecto de redención. En la visión de Bosch esto último solo se podía producir a través de cambios históricos más o menos radicales. En la nueva visión el tiempo histórico se detiene, el pasado simplemente viene en auxilio de la permanencia del presente, no de su crítica y superación. Se trata entonces de una propuesta tradicionalista y conservadora la que articula la actual visión del orden social del PLD. Es interesante apreciar cómo esta perspectiva nueva muta la visión valórica fundacional del partido. Para Bosch la idea de la redención política de la sociedad dominicana pequeñoburguesa era un imperativo esencialmente ético, que penetraba mucho la manera del "hacer política", para el PLD de hoy de lo que se trata es de soluciones pragmáticas que le permitan sobrevivir en el poder.

Sin embargo, esa visión no anula la perspectiva de la redención social que proponía Bosch. Se mantiene la idea de que, abandonada a su suerte, del seno de ese cuerpo social "enfermo", que es la sociedad dominicana, no puede surgir una propuesta de superación de los problemas que le aquejan, como cuerpo profano que ignora el origen y remedio de sus males. Sin embargo, al rechazar la idea del cambio histórico como característica misma del orden social, que lo llevaría a ver cualquier organización social como algo pasajero destinado al cambio, el PLD de hoy no asume la visión redentora de los orígenes fundacionales del partido. La redención se transforma en una suerte de potenciación de la virtud del líder (carismático) que sí posee la capacidad para enfrentar los males sociales. De esta forma la redención social del "pueblo" es vista en su posibilidad como el fruto del reconocimiento y adhesión al líder.

Así, pues, solo el seguimiento ciego al líder puede redimir al simple ciudadano de la coyunda del atraso. Y aquí interviene la imagen de lo moderno en la ideología peledéista. Lo moderno se identifica con la imagen física de un bien material, de un esfuerzo de inversión que cristaliza en grandes obras. Lo moderno no pasa aquí por el tamiz del cambio cultural, de la formación intelectual, científica y tecnológica del ciudadano común, sobre todo de un nuevo tipo de relación política fundada en el derecho y la ciudadanía activa. En este caso, el sujeto de la redención no puede ser la gente. La redención de que se trata se trastrueca en quien dirige el proceso, y que por ello la encarna. De esta manera, la visión redentora del cambio social termina en una especie de justificación perpetua del presente, cuyos problemas serán resueltos en la medida en que se asuma una especie de acto de fe en el líder que encarna la solución. Como idea, proceso y resultado, la redención termina donde empezó: en la elite dirigente, sobre todo en su líder.

Es en este marco que el planteo nacionalista fundacional del PLD se rescata. Pero ya no se trata del nacionalismo anti imperialista que teorizó Bosch, sino del nacionalismo fundado en la lógica de la exclusión y del antihaitianismo. Ese nacionalismo es profundamente estatista, pero no como propuesta de desarrollo, sino como recurso defensivo del privilegio, el cual se trasmuta en el discurso en la leyenda de una conjura internacional contra la

nación. Lo importante es que, tras ese nacionalismo moderno, se cuele una lógica negadora de los derechos básicos del orden político democrático del Estado. Lógicamente, esto se expresa sobre todo en los puntos más débiles de la cadena de exclusiones, el de las minorías inmigrantes y sus descendientes dominicanos, pero también afecta el mundo más general del trabajo, los derechos del consumidor y los derechos elementales de la población en el Estado dominicano, en materia educativa, de salud y bienestar en general. Bajo esas premisas, el desarrollo aparece a los ojos del colectivo social en una cadena de mediaciones en la esfera comunicacional, como una especie de “dádiva estatal”, como un acto generoso del Estado con la gente. Con las distancias de lugar, algo análogo ocurre en este caso con el sometimiento corporativo del empresariado al Estado, el cual, ante la autonomización económico-corporativa del cuerpo político que controla las estructuras del aparato estatal, termina siendo una especie de socio subordinado que negocia permanentemente con la dirigencia del Estado favores y privilegios.

### *Política internacional y tensiones con el poder imperial*

El PLD desde su fundación otorgó a las relaciones internacionales un lugar central en su visión de la política y en sus estrategias de alianzas y relaciones. Bosch tenía una clara conciencia de la importancia de las relaciones internacionales para la política en los niveles del Estado-nación. Insistió permanentemente en la necesidad de que toda estrategia y acción política nacionalmente delimitada debía siempre apreciar la esfera internacional en su evolución coyuntural y de largo plazo. Leonel Fernández, que sucedió a Bosch en la presidencia del partido y estuvo al frente del Estado por doce años, tiene también un gran conocimiento de la esfera internacional para la política local. Lo que es más importante, en sus ejercicios de gobierno siempre priorizó sus relaciones internacionales como un componente determinante de su accionar político nacional.

Sin embargo, las visiones de Bosch y de Fernández son diferentes, sin entrar en mayores valoraciones. Es indiscutible que la visión de Fernández es más realista que la que tuvo Bosch. Este

último al fin y al cabo operó en el marco de la Guerra Fría, asumiendo un liderazgo tercermundista que se enfrentó al poder imperial de los Estados Unidos. Fernández ha vivido como jefe de Estado las complejidades de la post Guerra Fría y las dificultades mismas del conjunto de las relaciones internacionales en el Caribe después de la caída del muro de Berlín y, sobre todo, después del 11 de septiembre 2001, tras el atentado terrorista de Al Qaeda en New York a las Torres Gemelas (Gray, 2004; Alí, 2005). Manejó con realismo y destreza sus relaciones con Cuba, sacó ventaja a la relación con Chávez de Venezuela, e incluso supo ser prudente en la relación con Haití. Sin embargo, precisamente por la complejidad de esas relaciones, por su tendencia a buscar espacios de autonomía en la política de bloques y su política de seguridad interna y combate al narcotráfico que fue sumamente débil y problemática, Fernández no pudo nunca resolver las fuertes tensiones que caracterizaron sus relaciones con los Estados Unidos.

Los lazos internacionales del presidente Fernández, que fueron reales e inteligentemente logrados, nunca produjeron un efecto institucional en materia de política exterior. Esos resultados sirvieron al fin y al cabo solo para fortalecer la imagen del Presidente en la esfera internacional y su poder local. Con Medina hay un nivel mucho menor de eficacia en el equilibrio de las relaciones internacionales, quizás porque le ha tocado una coyuntura diferente. Pero la eficacia de la acción internacional de Danilo Medina se ha concentrado sobre todo en sus efectos internos que han sido superiores a los alcanzados por Fernández. Aún así, en el plano internacional, Medina no ha podido generar una igual capacidad legitimadora que su antecesor, por el contrario, se ha tenido que mover en un esquema de aislamiento y antagonismo.

Es por esta vía que el PLD, en esta fase hipercorporativa de su dominación, al borde de un ejercicio político *cuasi* absoluto como partido único, se ha enfrentado a una situación *sui generis*: la del aislamiento internacional, a consecuencia de su propio poder interno. Esta tensión es la que sintetiza la política nacionalista ahora diseñada y controlada no por un cuerpo político delegado a esa tarea, la FNP, como fue el caso de Fernández, sino por el poder presidencial mismo. En este caso se aprecia muy claramente que en dicha tarea el centralismo hiperpresidencialista sustituye de

hecho el cuerpo institucional que debe conectar al Estado con el sistema internacional (la política exterior y su aparato organizacional, el ministerio de exteriores), asumiéndolo directamente el aparato político cercano al Presidente. En parte esto es el producto del centralismo del modelo corporativo, pero principalmente lo es porque en el plano internacional el presidencialismo corporativo no cuenta con un esquema de equilibrios y lógicas negociadoras entre facciones del mismo cuerpo político (PLD) que le asegura al líder el control del conflicto en todas sus fases desarrollo. En el terreno internacional, los estados actúan como unidades más o menos monolíticas, pero en principio con igual título en el marco del sistema institucional que organiza sus relaciones (Naciones Unidas, OEA, etc.). En una situación así, el Presidente Medina ha quedado aislado y solamente cuenta con la lealtad de su equipo cercano, que sí puede traducir en líneas políticas el interés corporativo del Presidente, lo que ningún otro cuerpo burocrático puede asegurarle en el marco de la política corporativa y de lucha de facciones de su propio partido. Como se aprecia, el corporativismo clientelista del PLD en el plano internacional termina encontrando dificultades para poder ejercer con coherencia una estrategia convincente (hegemónica) en torno a los estados-naciones del sistema interestatal. Lo internacional expresa entonces un límite objetivo del poder del PLD, siendo este límite un espacio potencial de cuestionamiento y freno interno, que incluso podría llegar a cuestionar el poder político-corporativo de la organización en determinadas circunstancias.

Lo hasta aquí discutido se expresa muy claramente en la situación que se le creó a Danilo Medina tras el dictado de la famosa sentencia 168-13 por el TSE, que pretendió desconocer el derecho a la nacionalidad de miles de dominicanos de origen haitiano nacidos en el país antes de la reforma constitucional del 2010.

La coyuntura de la sentencia dictada el 23 de septiembre del 2013, fue llevando al gobierno a la radicalización de sus declaraciones en torno a la idea de la soberanía estatal en materia migratoria. De suerte que, tras la implementación del plan de regularización de extranjeros (PNRE) y la aplicación de la ley 169-14 sobre la nacionalidad, el gobierno en la práctica ha desplazado a la Fuerza Nacional Progresista (FNP) como la organización líder

en el manejo del discurso nacionalista. Tras el rompimiento con dicha organización, Medina y el PLD han asumido directamente la propuesta defendida hasta ese momento por la FNP como su discurso identitario. No es que la FNP haya abandonado la bandera del ultranacionalismo, por el contrario, ha radicalizado su discurso. Lo nuevo es que, a diferencia de las administraciones de Leonel Fernández, donde era la FNP el aliado especializado en el manejo del discurso neonacionalista, en la administración de Medina dicho manejo es regenteado por la Presidencia de la República. Con esta estrategia Danilo Medina ha encontrado un poderoso instrumento legitimador que ha fortalecido su imagen y aceptación en la ciudadanía y de alguna forma aislado más a la oposición política, que no ha querido, o no ha podido, responder a este sesgo nacionalista de la administración Medina.

No todo ha sido tan fácil para Medina. La opción tomada a propósito de la sentencia 168-13 del TC ha tenido un fuerte impacto en el plano internacional. Inicialmente dicha sentencia encontró un amplio rechazo en los círculos de opinión internacionales vinculados a los derechos humanos, incluso entre gobiernos y organizaciones del sistema de Naciones Unidas. Tras la sentencia, la República Dominicana chocó con los marcos de la democracia global en construcción (Held, 1997 y 2005), pues al interpretar retroactivamente la nueva normativa constitucional del 2010, en lo relativo al derecho a la nacionalidad, la sentencia 168-13 del TC afectaba a miles de personas hijas de inmigrantes en condición irregular, que no solo habían nacido en la República Dominicana, sino que vivían en la misma desde varias generaciones atrás. Eran dominicanos de derecho y de repente la interpretación retroactiva de una nueva norma constitucional les sustraía esa condición de nacionalidad.

La respuesta inicial del Presidente Medina a esa evidente injusticia jurídica fue de asombro y cierta indignación. Luego, el Presidente fue más cauteloso, hasta llegar a una solución de compromiso con los sectores conservadores que habían estimulado la producción de la sentencia 168-13. La ley 169-14 fue la respuesta política dada por el Presidente Medina. Lo importante para los fines del presente análisis es que con el camino abierto por la ley 169-14 el Presidente Medina se movió en un mar proceloso.



El primer frente de lucha fue indudablemente el de la sociedad civil, con la cual se llegó a una suerte de compromiso histórico, pues la misma aceptó en principio la solución de Medina al problema de nacionalidad y al peligro de apatridia generalizada que la sentencia producía. Procedió entonces la sociedad civil a apoyar el PNRE y con ella toda la intelectualidad progresista y los partidos hicieron más o menos lo mismo.

Pero los grupos políticos ultranacionalistas y conservadores presionaron para entorpecer la dinámica del proceso de regularización migratoria, complicando los procedimientos de aplicación, dificultando a los inmigrantes irregulares su registro como solicitantes para acogerse al plan, hasta finalmente resistirse al dictado mismo de la ley 169-14 que implicaba un reconocimiento automático a todos los hijos de inmigrantes que de una forma u otra pudiesen demostrar que poseían o habían poseído documentos. En ese sentido es que debe interpretarse la tardanza de dos años de la JCE para comenzar a entregar la documentación a los dominicanos de ascendencia haitiana, beneficiarios de la ley 169-14. En esas condiciones se produjo la ruptura del gobierno con la FNP y concomitantemente la ruptura del pacto político del PLD con dicha organización.

Pero cuando se produjeron los primeros resultados del plan de regularización y finalizaron los plazos que daba la ley 169-14, comenzó a verse las dificultades y problemas de la solución implementada por Medina. Por lo pronto, se vio claro que el plan de regularización había producido un cuello de botella que amenazaba con entorpecer su éxito, pues al finalizar el período de inicio de su primera fase de inscripción, que duró casi dos años, si bien habían solicitado 288 mil inmigrantes irregulares, menos de cinco mil habían sido aceptados en condición regular. Como el peligro de deportación masiva se hacía evidente, en la fase final del período de inscripción el Presidente tuvo que flexibilizar las condiciones de admisión y en general anunciar que hasta que no se depuraran los expedientes nadie que hubiese solicitado admisión sería deportado (Rodríguez Grullón, 2014). En la práctica terminaron siendo acogidos por el PNRE más de doscientas mil personas, las cuales fueron dotadas de permisos provisionales de permanencia en el país. Sin embargo, al finalizar el



período de un año de vigencia de dicho permiso, se apreció que solo unos cinco mil inmigrantes quedaron en posibilidades reales para aplicar a la permanencia definitiva. En esas condiciones, en el mes de julio del 2016, el propio ministro de interior se vio forzado a declarar que la vigencia de los permisos se prorrogaba por un año más para el conjunto de inmigrantes que habían obtenido el carnet provisional. La decisión es a todas luces razonable y prudente, pero no deja de indicar la precariedad misma del proceso de regularización. Al tiempo que indica claramente un relativo fracaso del PNRE.

En segundo lugar, quedó en evidencia que los descendientes hijos de inmigrantes irregulares que estaban en condición de total indocumentación (el llamado Grupo B) fueron los que quedaron en condiciones de mayor vulnerabilidad y riesgo, pues se les había dado muy poco tiempo para acogerse a lo dispuesto por la ley 169-14, en ese caso (apenas nueve meses) y por ello muy posiblemente solo pudieron acogerse a lo dispuesto por dicha ley menos de 10 mil personas. En tal situación, los organismos internacionales comenzaron a preocuparse con sobradas razones por el destino de ese grupo, cuyos miembros no se habían acogido a lo dispuesto por la ley, ya por estar indocumentados o por ser muy corto el tiempo para realizar ese ejercicio. La amenaza de la apatridía aparecía en el horizonte como un peligro real (Rodríguez Grullón, 2014).

Fue así que el gobierno tuvo que enfrentarse a fuertes presiones internacionales para que aclarar las condiciones que brindarían seguridad jurídica a ese grupo de dominicanos. En esa situación el gobierno haitiano asumió un doble juego: por un lado predicaba que estaba dispuesto a un diálogo con el gobierno dominicano, a propósito del proceso de regularización y en particular de las potenciales deportaciones hacia Haití de sus nacionales indocumentados, por el otro indicaba que bajo ninguna situación aceptaría en su territorio a ciudadanos que por derecho eran dominicanos de ascendiente haitiano. Con ello estaba indicando que el proceso que se estaba dando en el vecino del este en materia migratoria tenía sus peligros para Haití, asumiendo un discurso ambiguo que le dio beneficios ante CARICOM e importantes estados de la Unión Europea. Acorralaba claramente al gobierno dominicano.

Al inicio de la coyuntura los actores internacionales en los hechos dieron un compás de espera al gobierno dominicano; al apreciar los primeros resultados de las medidas, se iniciaron las críticas. Los gobiernos haitiano y dominicano mismos, al inicio mantuvieron un clima de diálogo, pero tras los primeros resultados de las medidas, cambiaron su política: el primero aumentando la presión en torno al tema del riesgo de apatridía de los descendientes de inmigrantes indocumentados y el respeto de los derechos humanos de los inmigrantes potenciales de repatriación; el segundo rechazando al Estado haitiano y a los actores internacionales como injerencistas. El resultado fue la agudización de los choques y conflictos del gobierno dominicano con el haitiano, y el recrudecimiento de las dudas y críticas al Estado dominicano por parte de actores internacionales respetables, sobre todo a propósito de los riesgos de apatridía que las medidas tomadas podían producir. Los Estados Unidos mismos, que tradicionalmente tratan de moderar sus críticas en esta materia migratoria, se vieron forzados a declarar su preocupación en materia de derechos de nacionalidad.

La respuesta del Estado dominicano fue la exacerbación del nacionalismo. Con ello se profundizó el conflicto con Haití y el aislamiento del país frente al sistema internacional. Las autoridades dominicanas reaccionaron con una campaña internacional tratando de explicar la bondad de sus medidas, mientras en el plano interno apelaban al nacionalismo. Esto último le dio frutos muy positivos, sobre todo porque logró arrinconar a la oposición política y dejarla desnuda de propuestas, mientras el gobierno se erigía en un abanderado del “interés nacional”. El balance de todo esto fue un fortalecimiento interno del gobierno de Medina, el endurecimiento de las relaciones con Haití y un aislamiento relativo en el plano internacional (Álvarez y Lozano, 2015; Amnistía Internacional, 2015).

Para lo que interesa destacar en este apartado el caso de la Sentencia 168-13 del TC es un ejemplo arquetípico de los riesgos y limitaciones a los que se enfrenta el corporativismo clientelar del PLD como partido gobernante. Envuelto en la retórica pseudo-nacionalista como recurso ideológico unificador de su electorado y de los grupos de presión más conservadores (iglesia católica,

empresarios tradicionales, clase media conservadora, entre otros), la aceptación de los términos de la sentencia obligó al gobierno a autolimitar su poder político ante la decisión de un poder autónomo, el del TC, lo cual lo llevó a la ruptura con su principal aliado conservador la ultranacionalista FNP, al tiempo que hubo de asumir una estrategia aislacionista por sus consecuencias internacionales y de choque con los grupos liberales norteamericanos, hegemónicos en Washington, tras la presidencia de Obama. De esta manera, la crisis del 2013-2014 mostró el lado vulnerable del corporativismo peledista: los límites neoconservadores de su pragmatismo, su incapacidad para asumir los compromisos que implica el Estado de derecho en un mundo globalizado.

En el plano nacional no hay duda alguna de que el *affaires* migratorio y nacionalista dejó fortalecido al presidente Medina. En tal sentido, quizás el elemento político más importante derivado del proceso fue el hecho de que al final se produjo una ruptura de la alianza que durante años mantuvo la FNP con el PLD. Ruptura producida en última instancia por el endurecimiento de la FNP ante el programa de respuesta a la sentencia 168-13 del TC dada por el gobierno, la cual condujo a la ley 169-14 de naturalización, como he señalado arriba. Con esta ruptura se produjo un serio vacío político en la FNP, puesto que todo discurso nacionalista se articula en torno al componente estatal. Al romper con el gobierno de Medina, la FNP cayó en una suerte de vacío programático, ya que quedó desprovista de la conexión estatal, que es central y necesaria para su propuesta neonacionalista. De ahí su profunda inmersión en la lucha electoral en la campaña del 2016. Lo central es que, al pasar a la oposición, la FNP perdió parte de su fuerza política como propuesta doctrinal y en la práctica perdió en muchos sentidos su componente ideológico conservador. Esto la obligó a manejar un discurso de campaña centrado en los temas de desarrollo, energía y sostenibilidad, en una visión estado-céntrica y nacionalista, ciertamente, pero obligada a poner en segundo plano los temas delicados de tipo nacional, como la cuestión migratoria y de los derechos de nacionalidad. Un aspecto interesante de este complejo asunto es el hecho de que, al hacer suya la agenda nacionalista, el gobierno de Medina manejó a su antojo dicha agenda, al principio empleándola como mecanismo de intimidación contra la

oposición política, luego engavetándola y de hecho eliminándola en la práctica como tema de campaña.

El otro lado de la ruptura FNP/PLD es el de los beneficios políticos logrados por el gobierno de Medina. A mi criterio, tras las medidas tomadas por su administración respecto a la cuestión del derecho a la nacionalidad de los hijos de inmigrantes y el plan de regularización de los inmigrantes indocumentados, en la práctica el control político de los frutos del discurso nacionalista quedó en manos del PLD y en particular de Danilo Medina. Al producirse este “traspaso” programático, Medina ha quedado como el heredero y garante de la propuesta nacionalista y, por primera vez desde 1996, el PLD aparece no solo como el partido de centro-conservador que hereda la tradición labrada por el balaguerismo, sino que asume ahora el liderazgo ideológico del discurso conservador que le era consecuente a dicha tradición: el nacionalismo.

A lo dicho debemos añadir el sesgo cesarista y populista que cada vez más caracteriza la práctica del poder de Medina. Este componente es central para poder entender cómo ha manejado Medina la cuestión nacionalista. Sin temor a repetirme, debo destacar la virtual neutralización política que Medina ha logrado respecto a la sociedad civil, precisamente de los sectores defensores de los derechos humanos de los inmigrantes y sus descendientes dominicanos, al tiempo que su discurso político en el plano internacional, bajo el paraguas de la soberanía del Estado, ha asumido una postura aislacionista que evade el debate sobre los derechos humanos y el nivel de compromiso del Estado dominicano con los mismos y los organismos internacionales responsables de su salvaguarda, es el caso de la CIDH y el sistema de Naciones Unidas. En este caso, Danilo Medina de nuevo evade el conflicto y pospone el debate.

En el plano interno siempre es más fácil el manejo de este espinoso problema. De todos modos, Medina ha logrado que en esta materia los principales grupos de presión del país (empresarios, iglesia, sindicatos y sociedad civil) apoyen su postura. Aquí lo central es que el presidente aparece como el factor de equilibrio realista que ha permitido que el país brinde una respuesta “coherente” a las presiones internacionales. Destaco aquí dos elementos: el componente cesarista de la estrategia, a partir del cual el

Presidente aparece como el factor de equilibrio entre los diversos "intereses nacionales" y no el aparato estatal responsable de esta agenda (Congreso, Ministerio de Interior, Dirección General de Migración, Cancillería, etc.). El otro componente es el de las relaciones con Haití. En este plano la administración Medina no ha logrado articular una estrategia proactiva, permaneciendo en una lógica reactiva a las coyunturas insulares y regionales, donde Haití ha mostrado un manejo estratégico más coherente. Ante el vacío de propuesta estratégica por parte del gobierno central, el manejo de la cuestión haitiana se concentra en el aislacionismo táctico, el cual en la práctica lo que hace es evadir decisiones y evitar conflictos. El resultado de ello es, sin embargo, una pérdida de espacio político del país en la región del Caribe y frente a los actores hegemónicos (Estados Unidos, Unión Europea), pero también ante el sistema de Naciones Unidas y organismos regionales como la OEA.

#### 4. DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA CONSERVADORA A LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA CLIENTELAR

Debido a que hasta 1994 los actores autoritarios lograron que las bases institucionales del orden político democrático se mantuvieran con un claro peso autoritario, destacándose la permanencia de la Constitución de 1966, no puede decirse que la transición democrática dominicana iniciada en 1978 había concluido con el fin de los gobiernos del PRD en 1986. Lo que se había logrado era en esencia reducir sustancialmente el poder de intervención de los militares en la política de partidos e iniciar el tortuoso camino de fortalecimiento de un marco institucional para la competencia política, a lo que se agrega su correlato natural: la existencia de un sistema de partidos en formación (Jiménez Polanco, 1994; Espinal, 2001).

Los hechos están presentes y a la mano en lo que refiere a las limitaciones de las conquistas de la transición: en 1990, teniendo en sus manos el control del Poder Ejecutivo, Balaguer presionó a la JCE y logró producir resultados que le fueron favorables. Ello colocó en entredicho las elecciones que en ese año el viejo caudillo "ganó" contra su principal contendiente, Juan Bosch. En 1994

la implementación de un fraude electoral fue demostrado, lo que condujo a una crisis política que amenazó con la guerra civil. Solo el pacto político entre Peña Gómez y Balaguer permitió darle salida a la situación. Es a partir de ese pacto que se reformó la Carta Magna, la que estableció la no reelección sucesiva (Díaz, 1996).<sup>35</sup>

A lo dicho respecto a la prolongada transición se unen otros elementos relativos al sistema de partidos, el principal de los cuales es la permanencia del bipartidismo que caracterizó el período autoritario previo durante toda la fase transicional. A partir de 1996 asistimos a una transformación del sistema de partidos al pasarse de un esquema bipartidista, a un modelo de tres partidos predominantes, tras el ascenso del PLD al poder en 1996.

Finalmente, deben destacarse los aspectos institucionales que deben acompañar la consolidación. Si bien en 1990 se produjeron transformaciones institucionales fundamentales en el Estado, las que fueron constitutivas de su reacomodo respecto a su poder de intervención y regulación en la economía, fue a partir de 1994 que se procedió a iniciar una fase de transformaciones institucionales en el plano político, comenzando por la propia reforma constitucional, la reforma de la justicia y un importante proceso de modernización burocrática del gobierno central en el primer gobierno de Fernández, a partir de 1996.

Aunque la reforma constitucional que inicia la consolidación se produjo en 1994, en estricto sentido es con el triunfo de Fernández en 1996 que en el país se inicia propiamente la fase de consolidación democrática. Las circunstancias en que este proceso se inicia, tras una fase previa de regresión autoritaria en el plano electoral al ascender Balaguer de nuevo al poder en ese año,<sup>36</sup> nos

---

<sup>35</sup> En los capítulos VII y VIII se presentan análisis más sistemáticos de esa coyuntura.

<sup>36</sup> La tesis de la regresión autoritaria en el período 1986-96 es de Hartlyn (2008). La tesis tiene el mérito de destacar la precariedad institucional en que se desarrollaba la primera fase de la transición en el período 1978-86, identificando en este caso los problemas del PRD en sus ejecutorias como gobierno y en sus conflictos como partido, con los factores que condujeron a Balaguer de nuevo al poder en 1986. De todos modos debe reiterarse que las principales conquistas democráticas logradas por el PRD en el poder

obligan a reconocer la premisa analítica sugerida arriba como hipótesis articuladora entre las dos fases de la larga transición: en la primera fase (1978-1986) Balaguer se adapta a las nuevas reglas del juego democrático en 1986 y alcanza de nuevo el poder, pero genera regresiones autoritarias en este campo que lo llevan en los dos certámenes electorales de la segunda fase de la transición (1990 y 1994) a buscar la permanencia en el poder por medio de mecanismos fraudulentos, lo que se demostró claramente en 1994 (Díaz, 1996). De esta forma, el principal actor de la fase autoritaria no solo sobrevivió a la transición democrática sino que fue forzado a su renovación pasando a convertirse en un actor político que asumía las reglas de la competencia democrática. Ese mismo actor, más allá de su conducta fraudulenta en 1994 que revela su marcada cultura autoritaria, se constituyó en un mecanismo mediador que le permitió a terceras fuerzas dar un salto político, convirtiéndolas en determinante de la fase de consolidación: nos referimos al PLD. La alianza entre Balaguer y su PRSC con el PLD en 1996 puede verse como el último capítulo de la larga fase de transición democrática iniciada en 1978 con el triunfo electoral de Antonio Guzmán del PRD sobre Balaguer, pero también puede asumirse como el primer capítulo de la consolidación democrática. Es por ello que en tal sentido en República Dominicana podemos hablar de una consolidación democrática conservadora.

---

entre 1978 y 1986 fueron el desmantelamiento del poder e influencia de los militares en la política dominicana, que no es poco, a partir del hecho de que fueron las fuerzas armadas el factor principal para el sostenimiento del poder del régimen autoritario balaguerista. En segundo lugar, el PRD logró sostener un esquema competitivo al que el propio Balaguer se adaptó en 1986. En tercer lugar, permitió que la sociedad civil se organizara, lo que ayudó a fortalecer un esquema reivindicativo en modo alguno desdeñable. Pero esas conquistas se hicieron en un marco institucional que empujaba al presidencialismo y al aumento del poder delegativo del presidente. Asimismo, la constitución de 1966 se mantuvo, lo que dio paso a la lucha por la reelección en el seno del PRD con sus negativas consecuencias. De todos modos, los dos problemas centrales de los gobiernos del PRD en la primera fase de la transición fueron sus crisis y divisiones internas y las presiones reivindicativas de su propio electorado (Lozano, 2002; Hartlyn, 2008).



En la perspectiva que estoy asumiendo el triunfo de Fernández en 1996 no es simplemente el producto de la habilidad política del PLD que, ante la debilidad de Balaguer y el peso de masas de Peña Gómez y su partido (PRD), lograron tenderle al viejo caudillo conservador un puente de plata mediante el cual lograron derrotar a Peña Gómez, tras la construcción del llamado “Frente Patriótico”, la alianza electoral PRSC/PLD en la segunda vuelta en 1996, que llevó al poder a Leonel Fernández. Verlo así es reducir el problema al juego táctico de la coyuntura electoral. En realidad, fue Balaguer el artífice del “Frente Patriótico” y no el PLD. En esta interpretación, que es la mía, el PLD fue un beneficiario del objetivo táctico balaguerista: frenar el ascenso hacia el poder de Peña Gómez. Al final de su vida, fue esto lo que convirtió al caudillo conservador en el gran aglutinante del pensamiento conservador de derecha, logrando hacerlo en el terreno más difícil y escabroso: el del convencimiento a la organización política de izquierda de mayor desarrollo organizacional, el PLD, de que solo un discurso conservador les acercaría al poder; y lo que es más, la de que solo la práctica de la política que, en cierto modo, era consecuente a ese pensamiento podía ganarle las masas en un proyecto de poder: la movilización clientelista, la conversión del precario espacio ciudadano ganado por la acción popular en un espacio clientelar, redituable en votos para la élite política dirigente. Esto implicó una ruptura de la organización con su trayectoria histórica. Es verdad que implicó coraje al empujar a la organización de cuadros hacia la acción populista, asumiendo un perfil conservador de largo aliento, rindiéndole frutos, tras su larga permanencia en el poder, aunque el precio pagado haya sido alto: el cercenamiento de la vida democrática producido en la organización política y en la propia sociedad.

El primer aspecto que debe destacarse es que la larga transición iniciada en 1978 mantuvo un camino tortuoso: las luchas internas del PRD victorioso en 1978 lo llevaron a dos derrotas sucesivas en 1986 y 1990. La larga transición hizo evidente que las fuerzas democráticas eran en la política de masas más poderosas que las fuerzas conservadoras que Balaguer representaba. Lo que le permitió a Balaguer dos victorias electorales legítimas en la transición en su segunda fase, fue la división de las fuerzas democráticas, nos referimos a la lucha interna en el PRD y a la



incapacidad de acuerdos y entendimientos entre el PLD y el PRD, que tenían un origen político e histórico común, pues ambas organizaciones habían sido fundadas por Juan Bosch. Tan fuerte era el potencial democrático de masas, que en 1994 Balaguer se vio forzado a aceptar un acuerdo que recortaba su nuevo mandato a dos años y modificaba el cuadro institucional mediante el cual las fuerzas conservadoras durante el período previo (1966-1994) habían logrado encajonar la política electoral. A esto se añade que en esas condiciones de hecho la fuerza de masas del balaguerismo estaba dividida. La prueba es precisamente la alianza del balaguerismo con una tercera fuerza, el PLD, mediante la cual enfrentó de nuevo con éxito al PRD.<sup>37</sup> Esta alianza de Balaguer con el PLD tuvo importantes consecuencias en el sistema político dominicano. Por lo pronto, condujo al PLD a un proceso de desradicalización que finalmente lo convirtió en un “sustituto funcional” del balaguerismo en la política de masas, haciéndolo atractivo al electorado conservador. Con ello el final de la transición no liquidó a las fuerzas conservadoras en sus expresiones políticas; en cambio, ya en la fase de consolidación, lo que sí produjo fue su reorientación o cambio de lealtades políticas hacia un partido moderno como el PLD, que pasó a representarlas.

Tras la alianza con el PLD las élites políticas conservadoras no solo lograron una nueva base de masas que sostuviera su presencia en la escena política electoral y, por tanto, en la lucha por el control del Estado. Lograron sobre todo comenzar a producir un

---

<sup>37</sup> En las elecciones de 1994 una fracción del PRSC liderada por Fernando Álvarez Bogaert, a través de un pequeño partido, la Unión Democrática (UD), se alió a Peña Gómez y el PRD en un amplio frente político. Esa alianza se mantuvo en las elecciones de 1996. En estas últimas elecciones, el candidato del PRSC fue Jacinto Peynado, el que en la práctica no recibió el apoyo de Balaguer. Esto hizo que el PRSC quedara en tercer lugar en la contienda. Fue esta estrategia la que permitió a Balaguer sacar del juego al candidato de su propio partido y en la segunda vuelta proceder a apoyar al candidato del PLD, Leonel Fernández. En función de esa alianza de la derecha conservadora y una importante fracción de la hasta ese momento centro izquierda del PLD, Balaguer, sin participar directamente en la contienda electoral de 1996, derrotó de nuevo a Peña Gómez. Para mayores detalles véase a Díaz (1996), Lozano (2002 y 2013) y Hartlyn (2008)

cambio en la hegemonía del movimiento social, que hasta ese momento, con sus altas y sus bajas, estuvo liderado por el PRD. Esto último es más complejo que un simple cambio en la orientación de las simpatías y actitudes de los electores, se trata de una verdadera transformación del alineamiento de fuerzas políticas, como de las visiones y perspectivas de vida de la gente.

En cuanto se produjo la apertura política a partir de 1978, los actores democráticos con el PRD a la cabeza no solo enfrentaron desde el Estado las presiones de actores autoritarios como los militares y la burocracia política balaguerista que se resistían al cambio, tuvieron también que responder a las presiones de su propia base de masas, en el plano social, porque era precisamente la defensa de esa agenda la que convirtió al PRD y a otros actores democráticos, en los representantes de los grupos populares y la clase media urbana más politizada de las ciudades.

De esta manera, más allá de la lucha contra el autoritarismo y por el fortalecimiento de la institucionalidad democrática a nivel político (elecciones, participación en el congreso, libertad sindical), en la transición, pues, la cuestión social constituyó el soporte de la política de masas (Lozano, 1985). De suyo esto hizo de la transición un proceso cargado de tensiones en el que los dirigentes democráticos en el poder tuvieron que asumir la agenda social que se imponía de modo paralelo a los imperativos del cambio político que suponía la transición: dismantelar el aparato militar, fortalecer una democracia competitiva, producir un nivel aceptable de institucionalidad en el Estado y todo esto era difícil de resolver con las presiones de masas por la reforma social. Sin comprender esto no se puede comprender la lucha interna en el partido de gobierno, las políticas públicas de aumento del gasto corriente que llevó al endeudamiento público y a la crisis fiscal en los ochenta, pero tampoco podría entenderse la revuelta de abril de 1984 donde el PRD a la larga perdió gran parte de su base de masas en las ciudades.

En los ochenta, la crisis de la década perdida y luego la crisis de 1989-1990 y el proceso de apertura neoliberal de la economía que le siguió, cambiaron el escenario de la cuestión social, tras los procesos desreguladores de la economía, privatizadores de las empresas del Estado y de flexibilización del mundo del trabajo. Desde el punto de vista político, lo más significativo es que el triunfo de

Leonel Fernández en 1996, pese a la derrota de Peña Gómez que alcanzó hasta ese momento el mayor liderazgo democrático del país, en lo inmediato no fue visto como una regresión o triunfo de las fuerzas conservadoras, sino más bien como una oportunidad que se abría, dando espacio al cambio de liderazgo que el país requería. Quizás el punto de inflexión más importante fue el conjunto de reformas institucionales a partir de las cuales el Estado recompuso su relación con los actores económicos a principios de los noventa, como indiqué arriba. En el plano institucional, el cambio político más relevante de la fase de consolidación es el relativo a la reforma del poder judicial, cuyo inicio puede reconocerse en la creación del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) en 1994. A partir de allí, se inició un proceso que produjo un notable cambio en el sistema de designación de los jueces de la SCJ. A esto se une el inicio de la carrera judicial, un significativo proceso de modernización de la Procuraduría General de la República, como una mayor independencia de esta última de los cuerpos policiales y militares.<sup>38</sup>

Otro elemento relevante iniciado ya en la fase de transición, sobre todo en su primera etapa bajo los gobiernos del PRD, son los espacios de autonomía e independencia ganados por el Congreso frente al Poder Ejecutivo (Hartlyn, 2008). Ciertamente, la relación entre ambos poderes fue tensa en la etapa inicial de la transición, pero efectiva. Bajo los gobiernos de Balaguer tras su vuelta al poder se mantuvo la tensión entre Congreso y Poder Ejecutivo, pero la autonomía del primero fue igualmente efectiva. Paradójicamente, si bien en la fase de consolidación se sostuvo el poder del Congreso frente al Poder Ejecutivo, se comienza a reconocer un problema central que ha debilitado la capacidad del Congreso de expresarse autónomamente frente al Ejecutivo: la influencia en la construcción de mayorías del poder neopatrimonial de la élite que controla el poder central, al punto de que a partir de las elecciones congresuales bajo la tercera administración de Fernández (su segunda sucesiva) el aplastante poder alcanzado por el partido

---

<sup>38</sup> Respecto a los esfuerzos de reforma del sistema de justicia puede consultarse los estudios de FINJUS en su página: ([www.finjus.org.do](http://www.finjus.org.do)) y los del Movimiento Cívico Participación Ciudadana ([www.pciudadana.org](http://www.pciudadana.org)).

de gobierno —sobre todo en el Senado— el Congreso quedó, de hecho, pese a la importante presencia de la oposición en la cámara de diputados, en manos del poder presidencial. En rigor, esto ya se expresó en la administración de Mejía en el período 2000-2004, donde, fruto de la aplastante mayoría del PRD y el gran poder e influencia del Presidente, se produjo en el 2003 una reforma constitucional que reintrodujo la reelección sucesiva en una modalidad que emulaba al sistema norteamericano: a partir de ese momento el Presidente podía reelegirse solo una vez de manera sucesiva y nunca jamás, ganase o perdiese, podía repostularse. Como se sabe, esto condujo a la crisis interna del partido de gobierno y a la derrota de la organización en el 2004, triunfando Leonel Fernández del PLD sobre Mejía.

Otro componente importante del proceso de consolidación fue la iniciativa de modernización del aparato burocrático del Estado en el primer gobierno de Fernández (1996-2000), que a la larga puede considerarse el primer paso en el camino de la creación de un sistema de servicio o función pública. Lamentablemente, este proceso de modernización burocrática de hecho fue abandonado, tanto en la administración que le siguió a Fernández con Mejía al frente (2000-2004), como en las sucesivas administraciones del propio Fernández (2004-2008 y 2008-2012). Finalmente, se delinea una nueva política exterior por el Presidente Fernández que con sus debilidades continuó bajo la administración de Mejía, siendo su punto relevante la firma del acuerdo de libre comercio del país con Centroamérica y los Estados Unidos (DR-CAFTA). Ya en la segunda administración de Fernández el elemento proactivo del Presidente se ha mantenido en política exterior, beneficiándose el país del acuerdo de Petrocaribe con la Venezuela de Hugo Chávez, abriéndose vínculos con el Medio Oriente e iniciándose un nuevo acercamiento al Caribe y a Haití, tras el terremoto del 2010.<sup>39</sup>

Desde el ajusticiamiento de Trujillo en 1961 la realidad es que el Estado dominicano no ha articulado un esquema de política

---

<sup>39</sup> Sobre el DR-CAFTA véase a Guzmán (2006). Sobre las relaciones dominico-haitianas véase a Lozano y Wooding (2008), Lozano (2008) y Álvarez y Lozano (2016). Seitenfus (2016) arroja buena información y un excelente análisis sobre la situación post terremoto en Haití.

exterior coherente y estable en ninguno de los gobiernos que se han sucedido hasta la fecha. En la fase de crisis postrujillista (1961-1965) era comprensible la ausencia de ese esquema; en la fase de dominio autoritario con Balaguer a la cabeza (1966-1978) la Guerra Fría y la geopolítica norteamericana en la región imponían la agenda; durante los años de gobiernos socialdemócratas del PRD hubo cambios, pero no un modelo estable de política exterior; la vuelta al poder de Balaguer (1986-1996) se produjo en medio de un presidencialismo autoritario renovado que hacía difícil esa tarea. La llegada al poder de Fernández en el período 1996-2000 comenzó en ese, su primer gobierno, a articular un esquema proactivo de política exterior, que con sus variantes el PRD trató de continuar bajo el gobierno de Mejía entre 2000 y 2004. La vuelta al poder de Fernández en el 2004, paradójicamente, lo que hizo en materia de política exterior fue renovar el esquema proactivo pero bajo una lógica de acentuado presidencialismo, lo que impidió cristalizar un modelo institucional con claros lineamientos estratégicos de mediano y largo plazo. El único foco de política exterior permanente en República Dominicana ha sido Haití y en la práctica, en torno a las relaciones con el vecino del oeste, la política ha sido reactiva, abandonándose a la coyuntura y con poca capacidad de adaptación a las realidades y problemas nacionales, regionales e internacionales. En rigor, no puede hablarse de un modelo dominicano de política exterior respecto a Haití, sino de respuestas coyunturales, bajo el manto de una visión nacionalista cargada de prejuicios y rigideces doctrinarias, salvo un punto: su correcto reclamo a la comunidad internacional de mayor apoyo y cooperación con el vecino Haití.

Como se ha señalado arriba, a partir de 1994 se produce un cambio constitucional, puesto a prueba exitosamente en las elecciones de 1996. Tras ese ejercicio, se debilitó hasta casi deshacerse el principal actor del régimen autoritario: el PRSC y en su defecto se reconoce un reordenamiento del sistema de partidos emergiendo el PLD como primera fuerza. A partir de ese punto de inflexión, la práctica electoral deja de sufrir los traumas que cuestionaban la legitimidad del orden político y los procedimientos para alcanzar una representación legítima. Esto pasa con el gobierno de Fernández 1996-2000, con el de Mejía en el 2000-2004 y con el de Fernández en el período 2004-2008.

A partir de ese punto, sin embargo, la consolidación democrática entra en una fase de crisis institucional que, si bien no debilita al sistema de partidos como mediaciones y mecanismos organizativos de tipo electoral, introduce serios problemas que impiden la consolidación en el camino de la construcción del Estado de derecho y una ciudadanía con capacidades de participación. Esto se ha visto sobre todo en el período reciente, donde el uso de recursos del Estado por parte del gobierno de Fernández, y hoy día de Medina, encaminados a la política de partidos, ha producido escándalos de envergadura, se ha fortalecido la política prebendalista del Ejecutivo y la corrupción gubernamental ha surgido como un problema agudo que entorpece incluso la eficiencia de las instituciones públicas y socava las bases mismas de la legitimidad democrática.

Hoy día parece evidente que en el país hay una marcada y creciente clientilización de la política electoral que llega a socavar las bases institucionales alcanzadas entre 1996-2004 que iniciaron la consolidación democrática. Asimismo, se ha fortalecido la política neopatrimonial en función de la cual las élites que controlan recursos estatales en el gobierno central han generado capacidades para su sostenimiento a través del control del presupuesto estatal, lo que les ha dado poder de decisión en los otros ámbitos de los poderes estatales como son el Congreso y los municipios. Todo el andamiaje institucional del Estado ha sufrido así las consecuencias de la clientilización de la vida política.

La primera y quizás más importante consecuencia es el debilitamiento de la institucionalidad del Estado en directa relación al manejo neopatrimonial del poder central y los recursos que controla. Esto ha robustecido el poder presidencial, al punto de llevar a respetables académicos dominicanos a afirmar que posiblemente el eje central de los problemas del desarrollo democrático sea su acentuado carácter presidencialista (Brea *et. al.*, 2014). El ejemplo más claro de este proceso ha sido la concentración del gasto del gobierno central en la Presidencia de la República. Este proceso fue particularmente relevante bajo las administraciones de Balaguer (1966-78 y 1986-96), donde el gasto de gobierno se concentró en la Presidencia en un 40% promedio. Las posteriores administraciones han visto descender esa concentración a partir de 1996.

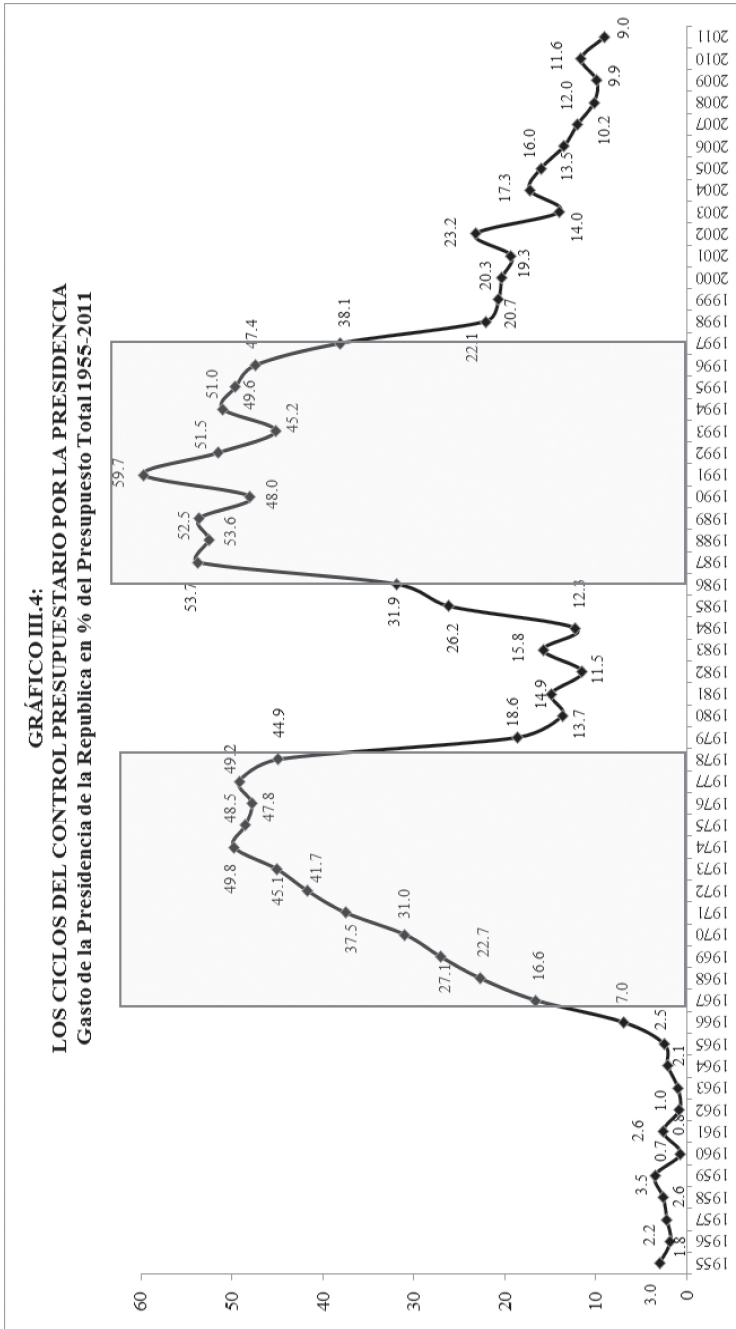
Aun así en el 2002 el gasto se concentró en un 20% en la Presidencia, descendiendo hasta un 11% en el 2010 (Marsteintredet, 2010). Vale la pena extenderse un poco en este punto.

El economista Miguel Ceara (2016) ha preparado un gráfico para el período 1960-2011 relativo a la concentración presupuestaria por la Presidencia de la República que nos revela hallazgos muy importantes (Gráfico III.4). En el mismo se aprecia una primera fase entre 1960-1965 de baja concentración presupuestal por la presidencia. A partir de 1966 se inicia una fase de aumento de la concentración presupuestal en la presidencia, iniciada en ese año con apenas un 7% y finalizada en el 1978 con un 44.0%. A partir de allí se inicia una fase de descenso de la concentración del presupuesto en la presidencia, que culmina en el 1982 con el 11.5% del presupuesto controlado por la Presidencia. A partir de 1983 se inicia otra fase ascendente en el control presidencial del presupuesto, el cual pasa del 15.3% en ese año hasta llegar al 59.7% en 1992. En 1993 se inicia otra fase descendente donde la Presidencia de la República pasa de concentrar el 45.2% hasta llegar en el 2011 a reunir solo el 9%.

Como se aprecia, en 57 años de historia económica nacional, entre 1960 y 2011, reconocemos que el 53% de esos años (27 en total) ha habido más de un 20% del presupuesto controlado por la presidencia. De estos, en un total de 17 años la presidencia ha controlado más del 40% del presupuesto. En ese largo período, apenas durante 23 años la presidencia ha controlado menos del 20% del presupuesto nacional. Esos son los datos. Ahora bien, ¿cuál es el significado de esa concentración presupuestal para el análisis de los ciclos políticos y en particular del funcionamiento del sistema político?

En el largo período analizado por Ceara en su trabajo (2016) se aprecia al menos dos fases de concentración ascendente del presupuesto por la presidencia: 1966-1976 y 1985-1992. Es fácil advertir que en ambos períodos se trata de gobiernos dirigidos por Joaquín Balaguer; en ambos hay un estilo presidencialista, pero en el primero se trata de un modelo político autoritario, mientras en el segundo se trata de un gobierno conservador, que en el enfoque de Hartlyn (2008) que comparto, se produjeron regresiones autoritarias. Aquí se advierte que la concentración presupuestaria





Fuente: Miguel Ceara: "¿Qué significa cambiar el "modelo económico?", presentado en el Primer Foro Político Social auspiciado por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Santo Domingo, 17 de septiembre del 2015.



por la Presidencia no es simplemente un producto mecánico del autoritarismo, sino de un modelo institucional presidencialista, que no es lo mismo.

Los períodos de baja concentración presidencial del presupuesto tienen un comportamiento más complicado, al menos desde la perspectiva de los modelos políticos donde se produjo dicha concentración. Por lo pronto, en la fase de crisis política 1960-1966 es natural que la concentración presupuestaria en la presidencia fuera baja, en parte por la inestabilidad política del período, pero sobre todo por la debilidad de los gobiernos que se sucedieron en esa fase. La segunda experiencia donde la concentración presupuestaria por la presidencia desciende es más compleja, va de 1978 hasta 1984. Aquí asistimos a un proceso de transición democrática, donde en el fondo la Presidencia ve diezmado su poder por la fuerza que pasa a tener el Congreso, reflejo de la política de partidos, cuya hegemonía es claramente popular-democrática con el PRD al frente. Esto, en la práctica, queda influenciado por la lucha interna en el partido en el poder y la forma institucional que asume: el permanente enfrentamiento entre el Congreso y el Poder Ejecutivo. Lo que se aprecia, entonces, en esta primera fase de la transición democrática, en su expresión populista, es un menor dominio del presidencialismo sobre los poderes del Estado, una mayor autonomía congresual y, en consecuencia, una menor capacidad de la Presidencia para controlar el presupuesto.

La última fase descendente es la más prolongada en el tiempo, va del 1993 al 2011 y nuestros días, siendo a su vez la más diversa y compleja en su expresión política. Por lo pronto, esta fase descendente reúne dos momentos distintos: prolonga la transición democrática en un esquema conservador con Balaguer al frente (1986-1994) y a la vez abre paso a la fase de consolidación democrática conservadora que culmina en nuestros días con un ejercicio de gobierno de un partido hegemónico con fuerte ascendente autoritario, bajo el mando del PLD y bajo la presidencia de Leonel Fernández. Lo interesante aquí es el sistemático declive de la concentración presupuestaria en la Presidencia que coexiste con el agotamiento de la transición y el

desarrollo de una fase de consolidación democrática, al tiempo que se produce una crisis institucional que amenaza las conquistas democráticas alcanzadas en la transición e impulsadas en la fase de consolidación.

El declive de la concentración presidencial del presupuesto nacional debe aquí ser apreciado en dos momentos. En el período 1993 hasta el 2002 la concentración presupuestaria en la Presidencia desciende pero nunca es menor del 20% del presupuesto general. Es decir, la concentración desciende, pero el poder presidencial se mantiene fuerte en el manejo del presupuesto. Esto es más acentuado en los años 1993 hasta 1996, vale decir, es más acentuado en la fase tardía de la transición bajo el mando de Balaguer, ya en su declive como gobernante. Pero lo realmente significativo en esos años es que la concentración presupuestaria se mantuvo elevada, pese a los importantes cambios institucionales que acompañaron al proceso de apertura neoliberal de los noventa. A mi criterio esto es el fruto primero del endurecimiento de la política económica balaguerista entre 1988 y 1990, donde la defensa del proteccionismo y el dirigismo estatal lo condujo a fortalecer la concentración de sus pocos recursos en la presidencia; en segundo lugar fue el fruto de la "apertura económica negociada" que dirigió Balaguer entre 1990 y 1992, donde si bien el viejo caudillo conservador finalmente se vio obligado a modificar su política económica y producir una sustancial reforma arancelaria y una importante reforma institucional de la economía, no abandonó su último reducto de poder: el control presupuestario por la presidencia, en su caso ese control más bien se fortaleció.

Lo que vino después en materia de control presupuestario bajo las administraciones del PLD (1996-2000), del PRD (2000-2004) y de nuevo del PLD (2004-2012), muestra que tras las reformas neoliberales de los noventa se fue reduciendo de manera significativa el poder directo de la Presidencia en el control presupuestario. Esto fue producto de un gran acuerdo de clase, de la derrota del desarrollismo de Estado y su sustitución por un modelo rentista de manejo clientelar del presupuesto estatal, como del poder ideológico que había alcanzado el credo neoliberal en el conjunto de los actores estatales, políticos y económicos.

CUADRO III.7  
GASTOS DE LA PRESIDENCIA COMO % DEL  
GOBIERNO CENTRAL Y COMO % DEL PIB

Año	Como % del gasto del gobierno central	Como % del PIB
1996	47.2	5.3
2000	15.5	2.0
2004	16.5	3.0
2010	11.7	2.7
2015	9.1	1.0
Promedio histórico no ponderado	20.0	2.8

Fuente: Banco Central.

Como se puede apreciar, la fase de consolidación democrática no rompe el ejercicio delegativo del poder político, puesto que en esta fase el poder presidencial se fortalece hasta ahogar la autonomía del poder congresual, llegando a influir y condicionar el poder judicial (Aristy Escuder, 2012). Este poder del Presidente se revela sobre todo en la fase más tardía, a partir del regreso al poder de Leonel Fernández en el 2004 (que se prolongará hasta 2012), y se fortalece en la administración de Danilo Medina (2012-2016). De hecho la fortaleza del presidencialismo llega a producir regresiones autoritarias de tipo populistas y clientelares en acciones de masas como la elección de alcaldes y senadores (Pérez, 2000; Espinal, 2001).

Hoy día “el momento político” parece indicar la finalización de un ciclo y el inicio de una nueva fase en la política de partidos y en el Estado. En esta fase tardía destaca la aprobación de una nueva constitución en el 2010, que reconfigura el acuerdo político en que se sostenía el pacto democrático. Esa nueva Constitución si bien indica un avance en materia de derechos de tercera generación, fortalece el presidencialismo y apunta a un poder condicionante del Presidente como figura central del Estado en el Poder Judicial.

Esto se aprecia, como indiqué arriba, en la importancia que cobra el Poder Ejecutivo en el Consejo Nacional de la Magistratura y, por vía de consecuencia, en la configuración del TC, el TSE y la propia SCJ. Por otro lado, la nueva Constitución brinda en la práctica una mayor autonomía al Poder Ejecutivo en el manejo del presupuesto nacional frente al Congreso, al tiempo que el Presidente adquiere márgenes de movimiento frente al poder congresual mucho más flexibles y autónomos.

En la actualidad se ha configurado un nuevo equilibrio de fuerzas en la política de partidos. Por lo pronto, la prohibición constitucional a la reelección sucesiva plasmada en la Constitución del 2010, impidió a Leonel Fernández aspirar a la reelección en el 2012, lo que abrió la competencia interna en el partido de gobierno y el ascenso del liderazgo de Danilo Medina, quien ganó las elecciones de ese año. Con la elección de Medina, sin embargo, en el último año de su primer mandato se produjo una importante regresión institucional, al reformarse de nuevo la Constitución y reestablecer el modelo del 2010: la reelección sucesiva solo por una vez más.

Por otro lado, tras la crisis institucional que ha enfrentado Medina con el deterioro del sistema de justicia y la agudización de la corrupción administrativa, parece revelar una fase expansiva de la sociedad civil y los movimientos sociales, manifiesto en la articulación de una lucha sistemática de amplios sectores sociales (desde estudiantes, sacerdotes, organizaciones civiles, hasta líderes comunitarios y empresarios) en diversos campos. Primero, con la culminación de la lucha en torno al 4% del PIB para la educación que establece la Constitución como deber presupuestario del poder central. El movimiento social logró imponer al gobierno ese objetivo, lo que al ser incluido en su primer presupuesto de gobierno le dio a Danilo Medina una gran aceptación de masas. A ello siguieron luchas en la defensa de los recursos naturales, anotándose Medina un importante triunfo tras renegociar con la empresa minera Barry Gold los términos de la explotación de la mina de Pueblo Viejo. Sin embargo, tras esos triunfos que afirmaron al movimiento social, pero también marcaron éxitos del gobierno de Medina, se abrió al final de su primer gobierno (2012-2016) una fase

de crisis en la que la acción de masas se enfrentó con el tema de la corrupción generalizada en el Estado y la crisis de la justicia. Ante esta última situación la reacción de Medina, en una coyuntura electoral abierta de cara a las elecciones del 2016, fue defensiva y autoritaria, lo que al final de cuentas ha puesto en cuestionamiento el poder de masas del partido gobernante (PLD) y cuestionado su legitimidad.

La nueva situación del sistema de partidos replantea el cuadro de organizaciones políticas. En primer lugar, la división del PRD, la salida de su mayoría y la fundación del PRM ha redefinido la composición de la oposición, donde el PRM ha pasado a ocupar el lugar de principal partido de oposición. Lo que quedó del PRD bajo el mando de Miguel Vargas Maldonado, ha devenido en un partido minoritario que ha terminado por convertirse en una organización satelital del partido gobernante, tras su alianza con el PLD, en particular con Danilo Medina, alianza iniciada con su apoyo al cambio constitucional que restableció la reelección presidencial en el 2015. A este cuadro de cambios organizacionales se une el deterioro de la unidad interna del PLD donde la coexistencia de dos claros liderazgos que se disputan la organización (el hegemónico con Medina al frente y el de Fernández en franca minoría), han puesto en cuestionamiento su permanencia en el poder y sobre todo agrietado su liderazgo en la clase media y los grupos empresariales. Finalmente, se presenta el cuadro de partidos minoritarios, que intentan reagruparse en alianzas particularistas, en un propósito claro de ganar un mínimo espacio de legitimación e influencia en el nuevo cuadro político que se articula.

Por todo lo hasta aquí discutido podemos apreciar que, tras el manejo corporativo de los poderes públicos y la generalizada clientelización de la política democrática, existe suficiente base para plantear que posiblemente a partir del ascenso al poder de Danilo Medina, sobre todo en su segundo mandato, la llamada fase de consolidación democrática iniciada en el país tras las reformas de 1994 y el ascenso al poder de Leonel Fernández en 1996, ha llegado a su fin.

En su defecto, a mi criterio se inicia una situación de crisis institucional del Estado democrático que abre posibilidades a una regresión autoritaria que, apoyada en la clientelización de la política de masas, dé paso a una situación de inestabilidad que puede conducir a fortalecer graves retrocesos político-institucionales. Los elementos que apoyan esta conjetura escéptica son muchos. El primero de ellos es claramente la crisis de las instituciones del Estado y la generalizada inseguridad pública. En segundo lugar, puede apreciarse el inicio de un proceso de transformación del sistema de partidos, cuyos ejes centrales son dos: la ya pública crisis interna del partido gobernante (PLD) y la ruptura interna y agotamiento histórico del PRD como partido de masas, dando pie a la emergencia de una nueva organización partidaria (PRM) que concentra a la mayoría de la vieja militancia perredeísta. Con ello se inaugura una fase incierta en la política de partidos que amenaza con desestabilizar la tradición de compromisos de la ya vieja y desprestigiada poliarquía. Todo ello permite asumir la existencia de un proceso de cambio y transformación del equilibrio de fuerzas políticas en el país, lo que abre la posibilidad de crisis en el conjunto del sistema.

Esto conduce al surgimiento de una nueva situación donde están emergiendo nuevos liderazgos políticos en todos los partidos tradicionales y naturalmente en los llamados “emergentes”. Con ello se han generado tensiones en todo el sistema de partidos que auguran luchas internas y un reacomodo de las relaciones de poder en las organizaciones políticas. Eso es, naturalmente, una posibilidad que puede fracasar; aún así, de fortalecerse la tendencia descrita, pienso que el cambio no será tan brusco, pero no tomará mucho tiempo.



## CAPÍTULO IV

### LAS TRANSFORMACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

*“En realidad uno debe distinguir tres posibilidades: 1) una sociedad civil que pierda su valor por los actores sociales con el restablecimiento de la democracia, un proceso en el que la sociedad política ha llegado a desempeñar el papel principal; 2) una sociedad civil politizada en exceso que implícitamente, para beneficio de varios de sus sectores, busca abolir la propia pluralidad societaria y devalúa las mediaciones entre ella y el Estado; y 3) una sociedad civil que ha llegado a reflexionar sobre sí misma mediante la determinación de sus temas y las normas que se aplica a sí misma, al igual que a través de su autolimitación vis-a-vis la sociedad política.”*

J. L. COHEN Y A. ARATO  
*Sociedad civil y teoría política*

**L**a construcción de la sociedad civil (SC) constituye un capítulo fundamental del desarrollo democrático dominicano moderno. Tras la muerte de Trujillo, la construcción de la SC devino un capítulo determinante de la democracia dominicana, puesto que, pese a sus fragilidades y carencias, sin la sociedad civil hubiese sido poco menos que imposible que el proceso democrático dominicano se tradujera con el tiempo en un sistema de derechos ciudadanos. Asimismo, la SC ha constituido una dimensión clave del proceso más específico de construcción de un sistema de partidos, sin el cual la competencia democrática hubiese encontrado un muro infranqueable. De esta forma, entender la construcción dominicana de la democracia es de alguna manera comprender también el proceso por medio del cual la ciudadanía se ha organizado en la defensa de sus intereses y derechos y ha canalizado muchas de sus reivindicaciones, fortaleciendo una ciudadanía democrática.

Más allá del largo debate en torno a la naturaleza de la sociedad civil en la filosofía política moderna (Cohen y Arato, 2000), que va de la visión hegeliana en la que la sociedad civil es la expresión del despliegue del Estado en su devenir (historia), a la idea marxista de la SC como esfera privada del interés burgués, o la



tesis gramsciana en la que SC y sociedad política definen el cuerpo del Estado; a la visión más operativa contemporánea en que SC se equipara a sociedad organizada en torno a intereses corporativos de grupos sociales. Lo cierto es que la SC se encuentra en el centro del proceso de construcción democrática, puesto que sin ella la ciudadanía sería siempre incompleta.

Asumida de esa manera, la SC aparecería como mecanismo que salvaguarda intereses específicos de la ciudadanía en un determinado espacio social, si no privado, claramente delimitado en torno a un ámbito o grupo de interés. De suyo la organización de la SC expresa siempre intereses específicos, los que pueden asumir la defensa de valores políticos generales, pero en ningún caso definen un mecanismo de representación general que a mi juicio es lo que establece la diferencia específica respecto al sistema de partidos en la sociedad democrática. Sin embargo, de la SC así articulada pueden surgir fuerzas que asuman en su desarrollo un cuerpo político que aspira a constituirse en representante del "interés general" deviniendo en movimientos político-partidarios. En la República Dominicana se tiene un ilustrativo ejemplo en la UCN que, de ser una organización ciudadana orientada a la lucha anti trujillista, se constituyó luego en partido político. En Polonia, el sindicato Solidaridad es otro ejemplo hoy clásico. Por otro lado, deba apreciarse que en el proceso de democratización, específicamente en la construcción de los actores democráticos, entre la SC y los actores político-partidarios se da un trasiego de funciones o roles en los que un mismo liderazgo puede asumir funciones propias de la llamada SC en determinado ámbito, y en otro pasar a ser un elemento constitutivo del sistema de partidos en construcción. De allí que, en el caso dominicano, la transición democrática potenció la organización corporativa de la SC en los años sesenta, paralelamente a la organización de un sistema de partidos. De esta forma, en este caso al afirmarse un régimen autoritario en la destrujillización (1961-1966) y luego en el régimen de Balaguer (1966-1978), la sociedad civil adquirió gran importancia estratégica para los partidos democráticos. Pero, superada la fase autoritaria, en la medida en que se afirmaba un cuadro de fuerzas políticas competitivas, la sociedad civil dominicana adquirió

claramente autonomía y fuerza propia. Lo más relevante hoy en República Dominicana es la institucionalización de la SC como un espacio corporativo que ha redefinido sus relaciones con el Estado, pasando a desempeñar un papel de primer orden en la construcción democrática.

En la perspectiva esbozada, en este capítulo presentaré algunas reflexiones en torno al proceso de desarrollo de la SC dominicana, en estrecha relación con el proceso más amplio de democratización. La primera tarea que se impone es la de presentar un breve esbozo de las etapas o momentos del desarrollo de la SC, en el largo período de construcción de la modernidad tardía dominicana: 1916-2015. Luego veremos la conexión de este proceso con el cambio democratizador, específicamente en la fase de transición y finalmente apreciaremos el vínculo entre SC y Estado.

## 1. LA CONSTRUCCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Sugiero cuatro etapas del proceso de desarrollo de la sociedad civil dominicana: 1) 1916-1961, 2) 1961-1978, 3) 1978-1990 y 4) 1990- 2016. Dicha periodización toma como eje central el proceso de construcción del Estado moderno en el país. Ubica así los perfiles de intervención de la SC en la dinámica social y política dominicana de acuerdo a los cambiantes papeles del Estado en el proceso de desarrollo, estableciendo así un eje analítico a través del cual se destaca la construcción de actores políticos y sociales como componentes del proceso de ciudadanía, eje articulador de la SC.

En el largo período que va de 1916 al 2015, el Estado, independientemente de su ascendiente autoritario o democrático, asume un rol de dirección del proceso de construcción político-institucional, del sistema económico, como de las propias organizaciones y grupos sociales en torno a los cuales se define la dinámica de construcción de la sociedad política. Articula también, naturalmente, los ejes del proceso general de desarrollo. En una palabra, se trata de reconocer que en este largo período el Estado se constituye en el agente constructor de la sociedad, y sus estructuras de control

y dirección se imponen a las generadas directamente por los actores políticos y económicos, subordinándose así todo el tramado societal a su fuerza articuladora (Brea, 1983). De acuerdo a los ejes referidos arriba se aprecia entonces la siguiente periodización:

a) 1916-1961: *Período de formación autoritaria del Estado moderno*. La hipótesis que propongo es que en este largo período las organizaciones del tercer sector (no partidarias, no estatales y no empresariales) se articulan en un espacio político autoritario, ya sea en el contexto de la intervención extranjera (1916-1924) o de la dictadura trujillista (1930-1961). En esta etapa las organizaciones civiles no tienen un perfil moderno, en el sentido que hoy se reconoce: estabilidad relativa en el tiempo, clara definición legal, capacidad de impugnación y demanda ante el Estado, presencia societal reconocida y sobre todo espacio político democrático de actuación. En la segunda fase de este período, la impuesta por la dictadura trujillista, este tipo de organizaciones queda totalmente sometida a los imperativos autoritarios de la dictadura. Por ello, el análisis de este período tiene más que nada un valor de definición de un gran contexto histórico inicial. Esta fase del desarrollo de la sociedad civil no se analizará en este capítulo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> No hay mucha literatura en torno al desarrollo de la SC en estos años. De todos modos, la poca información disponible permite apreciar que en la sociedad dominicana de mediados del siglo XIX hasta el ascenso de Trujillo al poder en 1930, la llamada sociedad civil —en la medida en que el concepto sea aplicable a un marco societal pre estatal en su sentido moderno—, se concentraba en dos tipos de organizaciones: entidades culturales, que en muchos casos ocultaban organizaciones políticas, por ejemplo el Paladión que existió hasta la misma era de Trujillo y que desempeñó un importante papel cultural (Paulino, 2010); y pre-políticas, que en general cohesionaban corporativamente a la élite intelectual y organizaciones gremiales, una suerte de agrupamiento “ciudadano” al estilo de las corporaciones medioevales europeas, que por lo común organizaban a determinados oficios, como por ejemplo, zapateros, fabricantes de vela, etc. Aún así, en pleno siglo XIX se aprecia la existencia de sindicatos con un precario nivel organizacional (Calderón, 1975; Pozo, 1976; Céspedes, 1984). Sobre la sociedad civil dominicana del siglo XIX en particular debe verse a Martínez-Vergue (2010) y Demorizi (1975),

b) 1961-1978: *Período de formación moderna de la sociedad civil y lucha contra el autoritarismo*. Este período debe descomponerse en dos etapas: la fase de crisis post dictadura trujillista que culmina en la guerra civil de 1965 y la ocupación militar norteamericana en el país; y la segunda, iniciada con el ascenso de Joaquín Balaguer al poder en 1966 (1966-1978). En la primera fase se produce “el despegue” de la SC en su expresión más directamente política, siendo un momento de gran florecimiento de organizaciones sindicales, gremiales y profesionales, donde la característica básica es la lucha cívica contra los remanentes de la dictadura trujillista. En esta primera fase las organizaciones de la SC, en su expresión sindical y gremial de profesionales, mantienen una estrecha relación con el sistema de partidos políticos en ciernes y logran alcanzar una gran capacidad de diálogo y manejo de demandas frente al Estado. La segunda etapa de este período (1966-1978) cubre el llamado Gobierno de los Doce Años de Joaquín Balaguer. Lo característico de esta fase es el repliegue de las expresiones sindicales y profesionales en su capacidad de impugnación y demandas al Estado, pero manteniendo una gran vigencia pública y una estrecha relación con los partidos que se oponen al régimen. Se destacan en esta última fase las organizaciones de la SC vinculadas a la cultura, a través de un amplio movimiento de clubes culturales.<sup>2</sup>

---

que brindan una idea de la organización corporativa. Trabajos más específicamente políticos ayudan a entender la acción ciudadana, como por ejemplo el libro de Cassá (1990) sobre el movimiento obrero en la Era de Trujillo y el estudio de Pozo (1976) sobre sus orígenes.

<sup>2</sup> La proliferación de clubes culturales en los años setenta puede verse de muchas maneras, todas legítimas. Puede asumirse como un movimiento táctico de la oposición de izquierdas y del propio PRD ante la embestida represiva del balaguerismo. De esta forma, ante el hecho de la imposibilidad de expresión política directa se recurría a la acción cultural, que ocultaba el contenido último de la acción política contra el régimen. Pero cabe, al menos, otra interpretación, menos taumatúrgica, pero más rica: los clubes culturales expresaban una respuesta estratégica al dominio autoritario del balaguerismo, respuesta ante la cual el régimen no tenía en última instancia capacidad de acción inmediata. ¿Cómo reprimir la puesta en escena de Lope de Vega? ¿Cómo rechazar un recital de poemas de Pablo Neruda o Rubén Darío? Esto implicaba un freno hegemónico

En esta etapa la SC, en términos organizacionales, tiene un perfil bajo y poco estructurado (Álvarez *et. al.*, 2010).

c) 1978-1994: *etapa de transición democrática*. Esta etapa se caracteriza por la apertura democrática que favorece enormemente a las organizaciones de la sociedad civil, principalmente en su expresión sindical, aumentando significativamente su número en relación al período previo. Las organizaciones de la sociedad civil logran mayor expresión corporativa y organizacional, pero manteniendo estrechas relaciones con el sistema político, aunque en términos organizativos van perfilando un modelo autónomo con relación a los actores político-partidistas. En todo caso, las organizaciones definen en esta etapa un perfil que se orienta en varias direcciones: 1) fortalecimiento del sindicalismo tradicional, 2) fortalecimiento de un amplio movimiento de organizaciones populares que operan sobre todo a nivel urbano, 3) desarrollo de un significativo movimiento campesino.<sup>3</sup>

d) 1990-2016: *etapa de crisis del Estado y recomposición del modelo de desarrollo*. Lo esencial de este período contemporáneo son los siguientes aspectos: 1) se rompe la capacidad del Estado de continuar constituyendo el principal agente impulsor y organizador del proceso de desarrollo, 2) la matriz exportadora tradicional se reconstituye, asumiendo la economía un cariz exportador orientado hacia los servicios, en torno al turismo y las zonas francas, 3) El Estado, si bien pierde su capacidad como Estado-empresario,

---

al régimen y es en ese punto donde los clubes culturales desempeñaron un papel de primer orden en la lucha por la democracia en el país, en un esfuerzo que podría definirse como contra-hegemónico. Para un estudio de este apasionante aspecto de las luchas democráticas dominicanas ver a Álvarez *et. al.* (2010), Cruz (1999) y Medrano (1981).

<sup>3</sup> En rigor el movimiento campesino en el país en su fase moderna ha tenido momentos de auge y caída, pero propiamente es en los años setenta que el mismo adquiere dinamismo, estrechamente vinculado a los grandes conflictos agrarios que estuvieron detrás del intento fracasado de reforma agraria balaguerista entre 1972 y 1974 (Álvarez *et. al.*, 2010). Lo que surge en la transición democrática es un amplio movimiento reivindicativo y corporativo, tras el programa agrarista que a todas luces impulsa el primer gobierno perredeísta de la transición que presidió Guzmán (1978-1982).

gana capacidades como agente recaudador, y recompone sus relaciones con los actores sociales y políticos. En este sentido, se redefinen las políticas de bienestar y asistencia social antes fundadas en las capacidades estatales derivadas de su gestión como principal agente empresarial, ahora definidas como espacio controlador de funciones tributarias. En ese sentido, se recomponen las funciones de bienestar social en torno a una nueva ley de seguridad social y un manejo distinto de la salud pública.<sup>4</sup> 4) En ese contexto se fortalece una cultura clientelista y patrimonialista heredada de la anterior etapa y potenciada por la función fiscalista del Estado. 5) Los partidos se fortalecen como organizaciones electorales y, sin embargo, pierden gran parte de sus capacidades para hegemonizar el movimiento social, expresado a través de organizaciones de la SC. 6) Estas últimas se multiplican y fortalecen sus relaciones con el sistema internacional, conectándose a las corrientes de la globalización en muchos sectores como medioambiente, justicia y elecciones, derechos humanos, minorías y migraciones internacionales, entre otras. 7) El Estado formaliza sus funciones de financiación de organizaciones de la sociedad civil, pero en su conjunto se debilita la relación Estado-sociedad civil y, por vía de consecuencia, se produce un alejamiento entre sistema de partidos y SC que genera tensiones y problemas de legitimación al sistema político. Con estas premisas analíticas y perspectiva histórica, veamos el proceso de construcción de la moderna SC dominicana, a la luz del desarrollo democrático.

---

<sup>4</sup> La aprobación de la ley de seguridad social en mayo del 2001 es un ejemplo notable de la escasa capacidad de impugnación social de la SC, pero también revela la complejidad de intereses que se tejen en su entorno. El largo debate que antecedió a la aprobación de la ley de seguridad social y la ley general de salud, que fundaron el sistema, estuvo dominado por una batalla corporativista en la que confluyeron varios sectores: los gremios médicos, el capital financiero, específicamente bancario, y los sindicatos. En este largo proceso el Estado en principio debía asumir una función arbitral. En la práctica el gobierno central en concreto y el Congreso, en los aspectos relativos al contenido de las leyes en debate, terminaron inclinándose por los intereses corporativo-empresariales. Para una visión de este proceso véase a Díaz Santana (2005).

## 2. CRISIS, AUTORITARISMO Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

La muerte del dictador Trujillo significó un verdadero derumbe de todo un orden de dominación político y social, tras el cual se produjo en el país una “explosión” de esfuerzos colectivos de la población por organizarse, ya políticamente (partidos) o socialmente (organizaciones sindicales, gremios profesionales, etc.). Se trataba de los esfuerzos de una sociedad, que por más de tres décadas permaneció amordazada por un régimen dictatorial y despótico, por alcanzar espacios de representación social, política y económica. Sin embargo, no podríamos comprender esa explosión política y ciudadana sin considerar las condiciones sociales previas de la dictadura. Por ejemplo, sería imposible comprender la fuerza del sindicalismo azucarero posterior a la muerte de Trujillo, en empresas como el Central Romana Corporation (Porto Rico Sugar Company), sin considerar las experiencias de organización obrera de los años cuarenta, como la histórica huelga azucarera de 1946 (Cassá, 1990). Tampoco se puede entender el poder del sindicalismo en las condiciones de la post dictadura sin las experiencias corporativas del mundo del trabajo en los finales de los cuarenta e inicios de los cincuenta (Calderón, 1975). Asimismo, el gran esfuerzo corporativo de los grupos profesionales de la clase media no puede entenderse sin el desarrollo urbano y la industrialización en ciernes que en las postrimerías de la dictadura se apreciaba (Duarte, 1986). Finalmente, el formidable esfuerzo político desplegado por las clases altas y la clase media, inmediatamente fue ajusticiado el tirano Trujillo, se encuentran en estrecha relación con tres hechos fundamentales: la resistencia clandestina al régimen por parte de la juventud de clase media, cuya experiencia de mayor desarrollo fue el surgimiento del Movimiento Revolucionario 14 de Junio (Cassá, 1999); el claro descontento de la oligarquía tradicional dominicana que no participó del proyecto trujillista (Moya Pons, 1986 y 1992); y, finalmente, la organización del exilio anti trujillista que acumuló una gran experiencia política (Acosta, 2012).

Son esas las condiciones previas que ayudan a explicar cómo, tras la muerte de Trujillo, en menos de un año en el país se organizaron importantes partidos políticos, donde destacan tres esfuerzos:



la UCN, que aunque se creó como organización “patriótica”, en la práctica, se constituyó en el partido de la oligarquía anti trujillista; el Movimiento Revolucionario 14 de Junio, que representaba a la juventud progresista de la clase media y a un emergente pensamiento filo-socialista de factura castrista y nacionalista; finalmente, el PRD, que agrupó desde el principio a los estamentos populares-urbanos más pobres (Cassá, 1986; Justo Duarte, 2004).

Paralelo a este esfuerzo directamente político, se desarrollaba un esfuerzo organizativo en la sociedad civil, el cual en poco tiempo permitió la organización de importantes sindicatos y federaciones obreras de alcance nacional o local, como fueron las experiencias de FOUPSA (Federación Obrera Unida Pro Sindicatos Autónomos) y CESITRADO (Central Sindical de Trabajadores Dominicanos), luego unificadas como FOUPSA-CESITRADO. A estos esfuerzos obreros se une la creación del Sindicato Unido de La Romana, el Sindicato de Obreros Portuarios (POASI) y los sindicatos de trabajadores telefónicos y de la empresa eléctrica nacional, en manos del Estado.<sup>5</sup>

A este esfuerzo organizativo de los trabajadores debe unirse el esfuerzo corporativo y asociativo de grupos profesionales que pasaron a ocupar el liderazgo de la emergente sociedad civil, como fueron inicialmente los sindicatos de maestros, las asociaciones de abogados, de ingenieros y arquitectos y la importante asociación de médicos, los periodistas y naturalmente los estudiantes (Álvarez, *et. al.*, 2010).

En ese contexto, la militancia de los miembros de esas asociaciones se compartía con la participación en la lucha política en torno a los partidos emergentes. En un primer momento, sobre todo en la fase de lucha por la salida del país de la familia Trujillo (1961), el esfuerzo por destrujillizar el Estado unificaba a las diversas expresiones de la sociedad política en desarrollo y la vinculaba a los esfuerzos organizacionales de la propia sociedad civil. Posteriormente, cuando se inició la fase de lucha electoral (1962), las

---

<sup>5</sup> Sobre el Sindicato Unido de La Romana ver a Cassá y Jarvis (1994), sobre FENAMA y ADP ver a de León (1999), sobre el movimiento obrero en su conjunto ver a Gómez Cerda (1973 y 1979) y a de Peña Valdez (1978).



diferencias partidarias, al expresarse en el plano electoral, comenzaron a reflejarse en la esfera de la sociedad civil, aunque hasta los años setenta esa competencia no produjo conflictos como para disolver los esfuerzos organizativos de la SC (Álvarez *et. al.*, 2010).

Pasado el momento de lucha propiamente anti trujillista (1961-1962), la sociedad política dominicana entró en una fase de disputa entre los esfuerzos oligárquicos por el control del Estado y el movimiento popular, cuyo liderazgo político lo pasaban a representar cada vez más el PRD y Juan Bosch. Tras el golpe de Estado contra el gobierno de Bosch en septiembre de 1963, se entra en una fase de claro predominio oligárquico, que se estabiliza en el llamado gobierno de los doce años (1966-1978). En esos años la izquierda y el PRD sufrieron una dura represión. Se calcula que entre 1966 y 1974 fueron asesinados o desaparecieron de dos mil a tres mil dirigentes y militantes izquierdistas y del PRD (Duarte y Pérez, 1979; Moya Pons, 1981). Igualmente los militantes y dirigentes del PRD sufrieron una severa persecución. En general la represión produjo un repliegue de las fuerzas democráticas hasta mediados de los setenta. En el ínterin, en 1970, Balaguer fue reelegido en una caricatura de elecciones generales, donde el PRD y toda la oposición no participaron (Campillo Pérez, 1986). En 1973 se produjo la guerrilla de Caamaño, la cual endureció al régimen (Cassá, 1986).

En cierto modo puede decirse que es a partir de ese momento cuando en la sociedad civil comienza a fortalecerse la experiencia del trabajo cultural como una especie de cobertura institucional del trabajo político de resistencia al régimen autoritario (Álvarez *et. al.*, 2010; Medrano, 1981). Esto se hizo más evidente con el ascenso al poder de Balaguer en 1966 y se fortaleció con el recrudescimiento de la represión por el régimen reformista en los años setenta. Fue en este ámbito de la cultura donde quizás hubo una mayor integración entre sociedad civil y sistema de partidos, destacando en este esfuerzo el trabajo de la izquierda de grupos como el 14 de Junio, en sus diversas facciones y tendencias: el MPD y el PCD (Cuello, 1966; Despradel *et. al.*, 1980).

De esta forma, durante el ejercicio del poder de Balaguer en el llamado gobierno de los doce años (1966-1978), la sociedad civil organizada desplegó sus actividades en estrecha relación con

la actividad política partidaria. En muchos sentidos, la lucha reivindicativa de los sindicatos que lograban resistir al régimen, de los grupos profesionales que luchaban por reivindicaciones socio-profesionales propias de sus esferas de actividad, las luchas estudiantiles y la actividad de los clubes culturales en las principales ciudades del país, pasaron a constituir el terreno de resistencia al autoritarismo y fue en ese espacio donde se cohesionó gran parte del esfuerzo societal para enfrentar al régimen balaguerista. Eso no indica que los partidos políticos estaban inmovilizados, simplemente revela que el carácter autoritario del régimen les había obligado a operar con mayor vinculación con la SC, la que pasaba a constituir una especie de casamata de resistencia.

A mediados de los setenta la situación cambió. Tras el fracaso de las leyes agrarias (1973-1974), el agrietamiento de la unidad política del régimen balaguerista era un hecho. Se habían producido serias diferencias con sectores militares muy cercanos a la clase terrateniente, esta última había tomado su distancia de Balaguer con la aprobación de las leyes agrarias y en el propio empresariado industrial había disgusto por las ventajas corporativas que obtenían los militares. Esto se unía a la nueva estrategia que Peña Gómez estaba articulando, mediante la cual era en el campo electoral donde había que derrotar a Balaguer. El primer intento de impulsar esta estrategia produjo el llamado Acuerdo de Santiago, tras el cual la oposición comenzó a reagruparse (Chaljub Mejía, 2015).

Varios elementos se destacan en estas luchas de resistencia contra el régimen balaguerista de los doce años, tanto en lo relativo a la sociedad civil como en lo referente a los partidos democráticos. En primer lugar, se trataba en general de una lucha defensiva ante la acción autoritaria del régimen. Sin embargo, en el plano estrictamente político, mientras las fuerzas popular-democráticas, como el PRD, no lograron producir una estrategia coherente con relación al tema electoral y mientras la izquierda en su conjunto no aceptó la lucha político-electoral como la estrategia adecuada para desplazar a Balaguer del poder, el régimen mantuvo una gran compactación y logró convencer a los principales actores económicos y políticos que le apoyaban, que el autoritarismo era el recurso adecuado para vencer a los actores populares, democráticos y de izquierda.

A partir de 1974, tras la experiencia del intento unificador de la oposición política al balaguerismo, cristalizado en el llamado Acuerdo de Santiago (Chaljub, 2015), al régimen balaguerista le fue cada vez más difícil mantener compacto y sin fisura al bloque de fuerzas en el poder, al tiempo que encontró dificultades para sostener su estrategia de dispersión del campo opositor. A finales de los setenta, en cuanto el PRD logró producir una estrategia de aliados pragmática y coherente, que lo llevó a pactar con sectores empresariales y grupos políticos liberales en los EE.UU., en 1978 se logró producir una acción electoral exitosa derrotando a Balaguer en las elecciones de ese año.

Con la derrota del régimen autoritario, se abre una fase de transición democrática que, además de iniciar el camino de la competencia democrática libre, le abrió un espacio de organización a la SC, lo que fortaleció sus capacidades de incidencia en el trazado de las políticas públicas. Es el caso de los sindicatos, como del empresariado, los que se fortalecieron corporativamente (Oviedo y Espinal, 1986).

Un balance de este período de luchas democráticas en la fase de crisis política y predominio autoritario en el Estado (1961-1978) indica que estas luchas se produjeron en medio de una sociedad tradicional en proceso de modernización, en el que dos fenómenos cohesionaban los cambios sociales: la urbanización acelerada y la industrialización. Ambos fenómenos estaban estimulando el surgimiento y cohesionamiento de nuevos actores sociales, como las clases medias, el exiguo proletariado industrial, pero también una gran masa de pobres urbanos con débil inserción en las arterias dinámicas de la nueva economía urbana e industrial en desarrollo. A esto se une el surgimiento de una nueva élite empresarial vinculada a la industrialización por sustitución de importaciones, pero también al nuevo capital bancario y al comercio exterior. Es este el marco que potenció el poderoso movimiento social que en el período se estimuló con sus altas y sus bajas. Me refiero al sindicalismo obrero, al corporativismo de grupos profesionales, a la expansión de organizaciones populares barriales, al desarrollo de movimientos campesinos y a la acción religiosa misma en los barrios pobres, como también al cohesionamiento empresarial en organizaciones de clase, que

los representaban en sus diversas fracciones (industriales, bancarias, importadoras, exportadoras, etc.).

Puede decirse que en esos años, con sus altas y bajas, hubo una significativa proliferación de movimientos sociales, sobre todo los vinculados a la acción obrera, popular y campesina, estrechamente vinculados al desarrollo de la política de partidos. A partir de 1978, con el ascenso del PRD al poder, los movimientos sociales se fortalecieron, sobre todo el sindicalismo obrero y el corporativismo de profesionales (médicos, abogados, ingenieros, agrónomos, etc.). Dos notas distintivas caracterizaban a estos movimientos: su persistente crítica al Estado como foco de demandas insatisfechas y su vínculo cercano a la acción de los partidos. Pero en un plano organizacional, estos movimientos tenían poca o ninguna cohesión. Eran espontaneístas, profundamente contestatarios y los identificaba una fuerte crítica política a un tipo de Estado que ellos entendían estaba dominado por oligarquías conservadoras y represivas. Con el ascenso del PRD al poder en 1978 eso comenzó a cambiar, y los movimientos comenzaron a ver frutos: el sindicalismo fortaleció sus niveles de organización, muchos profesionales ligados al corporativismo o sindicalismo de grupos profesionales pasaron a ocupar posiciones políticas, etc. El resultado de todo esto, sin embargo, fue ambiguo: con la socialdemocracia en el poder los movimientos sociales más populares tendieron a radicalizarse,<sup>6</sup> mientras el sindicalismo obrero tendió a burocratizarse, en la medida en que se afianzó en sus estructuras una verdadera élite sindical poco articulada a las bases obreras, y en los grupos profesionales la acción corporativa en la defensa de

---

<sup>6</sup> Piénsese en la revuelta popular/urbana de 1984 que estuvo dirigida contra la política económica del gobierno perredeísta de Jorge Blanco (1982-1986), pero sobre todo contra el acuerdo que ese gobierno se proponía firmar con el FMI (Pérez y Artiles, 1992; Nelson 1994; Faxas, 2007; Messina, 1988). Lo importante es que la oposición balaguerista se aprovechó de la protesta, integrada por sectores populares estaban vinculados a sus frentes de masas. En ese sentido, la acción popular de 1984 puede considerarse una especie de ruptura violenta de gran parte de la base de masas que había sostenido a la organización socialdemócrata. Al PRD le costó una década para recuperar en 1994 su preeminencia de masas bajo la dirección de Peña Gómez.

intereses economicistas tendió a sustituir la anterior crítica social (Oviedo y Espinal, 1986; Pérez y Artiles, 1992), pero todos los movimientos alcanzaron mayor capacidad organizativa (Álvarez *et al.*, 2010).

La transición democrática no solo brindó mayor espacio para la organización de la SC: diversificó también su agenda, puesto que, a partir del nuevo espacio político que brindaba la apertura democrática, la sociedad civil se vio empeñada en una nueva realidad en la agenda de reformas. Las primeras iniciativas fueron de tipo institucional relativas a la organización misma de la SC. De esta forma fue que en los primeros cuatro años de la transición democrática proliferaron las organizaciones gremiales, sobre todo los sindicatos (Oviedo y Espinal,), pero también se fortalecieron las organizaciones profesionales y empresariales (Moya Pons, 1992). De hecho, esta tarea permitió que muchos de los miembros de esas organizaciones pudieran alcanzar cierta especialización en el trabajo ciudadano, con lo cual objetivamente el desarrollo organizacional de la SC comenzó a darse una estructura burocrática, aunque en la práctica esto sustrajo cuadros políticos, sobre todo a la izquierda.

Hubo varias expresiones organizativas de la SC en esa primera fase de la transición democrática. La más evidente de todas fue el movimiento sindical. En esos años el sindicalismo tuvo un auge extraordinario. Entre 1977 y 1978 se crearon apenas 75 nuevos sindicatos (Duarte, 1986). Entre el 1978 y el 1982 el número de organizaciones obreras se incrementó en 435 nuevas organizaciones, representando un 43.2% del total de organizaciones creadas entre 1956 y el 1982. Asimismo, las federaciones y confederaciones obreras se compactaron (Duarte, 1986: 63). En esos años es indudable que el PRD logró hegemonizar este auge del movimiento obrero, puesto que en los sindicatos y federaciones de trabajadores predominaron dirigentes afines a la socialdemocracia (Gamundi Cordero, 2014).<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Entre 1978 y 1982 (el gobierno de Antonio Guzmán) se crearon 384 sindicatos, lo que representa el 40.1% del total de sindicatos creados en el largo periodo de 1956-1982 que ascendía a 956 organizaciones, como indican Oviedo y Espinal (1986: p.36).

La segunda expresión o tendencia fue a la creación de importantes organizaciones ciudadanas y profesionales. Destaca aquí la fuerza de las agrupaciones de maestros, abogados y médicos, las cuales, aunque creadas en el período previo de predominio autoritario, crecieron en número en la primera fase de la transición democrática, principalmente en el gobierno de Guzmán entre 1978 y 1982, pero sobre todo ganaron mucha influencia en la discusión de la agenda nacional e influencia en los procesos de formación de políticas públicas en el seno del primer gobierno de la transición democrática. En esos años el movimiento campesino mantuvo cierta vigencia, muy posiblemente conectado a la existencia de una experiencia de movilización agraria en los años 1973-1975, directamente vinculado al intento gubernamental del régimen balaguerista de reforma agraria, cuyo fracaso marcó el inicio de su caída (D'Oleo, 1983; Fernández, 1986; Álvarez *et. al*, 2010), como se argumentó. En la transición, el movimiento campesino se caracterizó por su esfuerzo organizativo, su insistencia en el programa de repartimiento de tierra y en una nueva política de apertura de la economía en el mercado de bienes agrícolas que mejorara los mecanismos de fijación de precios a fin de favorecer a los productores agropecuarios y combatir a los intermediarios. Me parece indudable que este enfoque estaba directamente conectado al programa gubernamental que favorecía al sector agropecuario, ante el predominio que en el mismo tenían los intereses agrarios del norte del país, pero también se debe a la influencia que en el movimiento campesino había alcanzado el partido gobernante (PRD) y la propia izquierda. De manera que, en lo que respecta al sindicalismo, a las organizaciones profesionales y al movimiento social en su conjunto, fue característico de la primera fase de la transición el predominio del PRD en dichas organizaciones y en la orientación reformadora del movimiento.

Sin embargo, en el gobierno de Salvador Jorge Blanco (1982-1986) las cosas comenzaron a cambiar, afectando al porvenir de la sociedad civil. Por lo pronto, se produjo un cambio de énfasis en el sector agropecuario, definiéndose políticas de desarrollo que se orientaban hacia los grupos empresariales urbanos concentrados en Santo Domingo. Con ello, mermó el interés del PRD por el movimiento campesino y aunque la izquierda mantuvo el interés por

la movilización agraria, el movimiento perdió fuerza (Álvarez, *et. al.*, 2010). Naturalmente, esto a su vez quedó afectado por el hecho de que ya en ese momento la izquierda dominicana estaba envuelta en un proceso de deterioro, potenciando su división. El segundo problema importante que afectó al movimiento social y a la sociedad civil en ese segundo gobierno socialdemócrata, fue el de las consecuencias sociales de la política económica estabilizadora. El gobierno de Antonio Guzmán, para hacer frente al momento recesivo de la economía exportadora, como a las presiones sociales sobre el empleo público y las políticas sociales, terminó apelando al endeudamiento externo. El creciente gasto público produjo serios problemas fiscales que hicieron entrar en crisis la política pública en materia de gastos y en el ordenamiento presupuestario. Paradójicamente, el nuevo gobierno de Jorge Blanco, con un perfil socialdemócrata mayor que el de Guzmán, para hacer frente a los desequilibrios fiscales, a las presiones de la deuda y al peligro de devaluación, terminó apelando al FMI, el cual recomendó una política de austeridad que, al tiempo que redujo el gasto público, afectó la estabilidad de los precios. En esas condiciones, se produjo un serio descontento ciudadano que, unido a los problemas internos del partido gobernante (PRD), llevó en 1984 a una seria crisis política y social, desencadenando en abril de ese año una verdadera revuelta popular en las ciudades, tras la firma de los acuerdos con el FMI (Nelson, 1994).

La crisis de 1984 marcó un punto de inflexión en la historia de la sociedad civil. A partir de la revuelta de abril, sofocada violentamente por el gobierno, muchas organizaciones de la SC que simpatizaban con el PRD se alejaron de su entorno. Militantes y simpatizantes de la organización terminaron alejados del partido y en general su electorado sufrió una merma sustancial (Pérez y Artiles, 1992). Esto se reflejó claramente en las elecciones generales que siguieron a la revuelta dos años después, en 1986, donde Balaguer y su partido resultaron triunfadores.

Para la SC la revuelta de abril de 1984 fue determinante en su relativo alejamiento de la agenda política que imponía el sistema de partidos. Por lo pronto, como afirmé arriba, marcó un alejamiento de importantes organizaciones ciudadanas del partido gobernante (PRD), pero sobre todo redefinió el campo de operación



de las organizaciones ciudadanas. En lo inmediato las condujo a una búsqueda distinta en lo que tiene que ver con las agendas sociales en torno al desarrollo. A partir de abril de 1984 dos caminos se abrieron para la sociedad civil: de un lado, tratar de impulsar una agenda que concretara las demandas del desarrollo en marcos de mayor delimitación e influencia ciudadana, como por ejemplo la cuestión de la gestión municipal y los gobiernos locales, lo que impulsó un nuevo marco de relaciones de los ciudadanos con el nivel más cercano de la gente a la gestión estatal: el municipio (Matías, 2012). No es casual que unos años después de abril de 1984, desde los noventa comenzara a fortalecerse una serie de programas en la esfera municipal, inicialmente apoyados solo por organizaciones civiles, luego financiados por organismos internacionales y finalmente impulsados por organismos gubernamentales.<sup>8</sup> En el campo de la salud, los intereses de la sociedad civil ya no se movieron en el marco general de los gastos estatales hacia el sector, sino en uno más específico que se detenía en cuestiones como el apoyo a los enfermos de VIH, el tema del aborto, la defensa de la familia, la acción ciudadana en el combate a las epidemias, entre otros. Es interesante apreciar cómo en este campo el Estado también fue movilizando acciones descentralizadas que permitieron que las organizaciones civiles encontraran un espacio de trabajo común con las instituciones oficiales. Es necesario reconocer que en estos aspectos, organismos como OMS y la OPS desempeñaron un rol determinante, convenciendo al Estado de que para el éxito de determinados programas de salud se requería el apoyo directo de las organizaciones de la SC.

Emergieron también otros temas de agenda, hasta ese momento inexistentes, o muy débiles, como es el caso de la defensa del medioambiente y la lucha por los derechos humanos de las minorías, sobre todo de los inmigrantes indocumentados y sus descen-

---

<sup>8</sup> Debe indicarse que ha sido sobre todo la Unión Europea a través de su programa de cooperación la que ha impulsado en el país los principales proyectos de desarrollo, haciendo participar a la sociedad civil. Un análisis de estos programas de cooperación se aprecia en el libro de Domínguez Brito (2006). Para una visión más general véase a Artilles (2002 y 2010) y a Álvarez *et. al.* (2010).



dientes. En otras palabras, la segunda mitad de los ochenta, y sobre todo los años noventa, conducen a la SC a la diversificación de sus agendas, aun cuando fue solo en el siglo XXI cuando la diversificación de agendas se fortaleció, y sobre todo alcanzó una efectiva influencia en la implementación de las políticas sociales del Estado.

El otro elemento de la nueva situación de la SC lo definió el reordenamiento de las relaciones con los partidos políticos. Esto se encuentra vinculado no solo al alejamiento de los grupos ciudadanos organizados o simpatizantes del PRD. Es también y principalmente el producto de los problemas mismos de la transición democrática, que al final de su largo período de fortalecimiento se encontró con el resurgimiento del fantasma autoritario, expresado claramente en los intentos de fraudes electorales por parte de Balaguer y su partido en 1994 y 1996. A partir de ese punto se especializarían grupos de la sociedad civil en la defensa del voto ciudadano, exigiendo, en consecuencia, la implementación de programas modernizadores en el campo electoral, estableciendo programas de vigilancia ciudadana sobre las experiencias comiciales. En este campo destaca sobre todo el Movimiento Cívico Participación Ciudadana (PC).<sup>9</sup>

En una dimensión distinta hay que destacar que en la agenda neoliberal de los noventa, una de sus expresiones centrales fue precisamente la privatización de las empresas públicas, proceso inicialmente impulsado por Balaguer en la primera mitad de esa década y profundizado por Leonel Fernández desde su ascenso al poder en 1996. Esa agenda neoliberal de modernización tenía como objetivo-meta fortalecer la dimensión del mercado, así como profundizar el proceso de liberalización económica en asuntos como el mercado laboral, las políticas de precio, la gestión fiscal y la autonomía de la política monetaria controlada por el Banco Central.

---

<sup>9</sup> El Movimiento Cívico Participación Ciudadana (PC) nació como organización formal de la sociedad civil el 31 de octubre de 1993. Indudablemente que en su nacimiento gravitó determinadamente la crisis política desatada en el país tras el fraude de 1990 contra Juan Bosch. Para detalles véase a Manuel Ortega "Participación ciudadana y la construcción de la democracia política en República Dominicana: un estudio de caso", en: Álvarez *et. al.* (pp.194-240).

Como señalan CEPAL (2001) y Godínez (2009), en realidad la agenda neoliberal en la llamada reforma de los noventa se movía en cuatro direcciones básicas: 1) en primer lugar, la liberalización de mercados y la introducción de un supuesto criterio de competitividad en su desempeño, sobre todo en lo que tiene que ver con las exportaciones. En la práctica, dicho objetivo se convirtió en un mecanismo desregulador del mercado, donde el Estado era reducido en su capacidad de intervención y control de la economía. 2) En segundo lugar, la agenda neoliberal se tradujo en un mecanismo privatizador, consecuencia de la visión general descrita. Con ese propósito se produjo un radical proceso privatizador del sector eléctrico y la conversión en agencia inmobiliaria de lo que quedaba de la vieja corporación de empresas estatales. 3) En tercer lugar, en materia impositiva el principal cambio que introdujo el enfoque neoliberal fue una reconversión de la racionalidad tributaria, la cual pasó de apoyarse en un esquema que descansaba en los impuestos al sector externo (exportaciones e importaciones) a un criterio apoyado en la tributación interna, a través de impuestos al consumo, como el llamado ITBIS, con ello se cargaba al consumidor directo la base de la tributación, pero también se acentuaba el carácter regresivo de la política impositiva. Es significativo hacer notar que los impuestos a la renta prácticamente quedaron igual que en el anterior modelo proteccionista. 4) Finalmente, la apertura neoliberal condujo a la flexibilización del trabajo, lo que produjo una reforma laboral que si bien introdujo algunas reformas protectoras de los trabajadores, en general restó capacidad negociadora a los sindicatos, y con el tiempo facilitó el deterioro de los salarios y en general estimuló el fortalecimiento del llamado sector informal, como el sector más dinámico en la absorción de mano de obra ante la limitada capacidad de generación de empleos del sector formal.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> En realidad las reformas de los noventa y principios del siglo XXI constituyeron una verdadera transformación institucional del Estado dominicano, con el telón de fondo de la estrategia de apertura de la economía de inspiración neoliberal. El impacto institucional de esos cambios quizás se aprecia mejor que nada al reconocer las principales áreas de las reformas que dieron paso a nuevas leyes: las reformas arancelarias

De todos modos, lo importante es que esta política en la práctica abría canales no solo para que los organismos internacionales fortalecieran programas de políticas sociales orientados comunitariamente, sino también impulsaba acciones focales de combate a la pobreza, finalmente asumidos por el Estado de manera entusiasta. Con ello, desde la esfera estatal y bajo el patrocinio internacional, se abrieron focos de operación inéditos para que la SC recompusiera sus relaciones con el Estado, manejando una agenda más específica, pero también menos conectada a la política de partidos.

El interrogante principal que se abre paso ante la realidad descrita, es por qué la SC al avanzar el siglo XXI entró en un proceso de debilitamiento, desde el punto de vista de su fuerza política hacia el Estado, precisamente en el momento en que —en la práctica— más estrechos eran sus vínculos, desde la perspectiva de los programas sociales que precisamente el Estado implementaba. Sugiero tres caminos para la articulación de una respuesta.

El primero, ya lo indiqué arriba, es de tipo político y tiene que ver con la creciente ruptura en el movimiento popular y democrático dominicano, tras la crisis de abril de 1984, que marcó el alejamiento del movimiento social de la hegemonía del PRD y produjo una creciente separación entre sociedad civil y sistema de partidos. El segundo componente se refiere a la transformación de la sociedad civil en sus relaciones con el Estado, conexión que evolucionó, desde el punto de vista organizacional, hacia la integración de respuestas de los ONG más acordes con los cambios societales y económicos que los noventa produjeron: a) fragmentación social

---

que en realidad fueron tres: en 1990, 1993 y 2001; una nueva legislación de incentivo a las llamadas zonas francas de exportación (Ley 8-90); la reforma fiscal de 1992 (Ley 11-92); la reforma laboral del mismo año (Ley 16-92); la regulación e incentivo a la inversión extranjera (Ley 16-95); la reforma del sector educación de 1997 (Ley 66-97); la reforma de la empresa pública que reguló las privatizaciones (Ley 141-97); un ordenamiento moderno de las telecomunicaciones (Ley 153-98); un nuevo marco de ley para incentivar y ordenar el comercio exportador (Ley 84-99); el ordenamiento e incentivos al sector turístico (Ley 158-01); una ley que ordenaba y regulaba la propiedad intelectual e industrial (Ley 20-00); e incluso un marco regulador y ordenador del mercado de valores (Ley 19-00).

difusa que potenciaba la individuación de las acciones, que en otro contexto sociopolítico hubiesen sido canalizadas en movimientos y acciones sociales colectivas, b) creciente privatización de empresas públicas e inestabilidad de los mercados, cuya expresión dramática en el ámbito laboral era la precarización de los niveles de vida y c) la informalización del mercado de trabajo. Finalmente, un tercer componente, pero posterior al afianzamiento de los dos arriba descritos, es la fuerza hegemónica que fue adquiriendo el PLD en la política de partidos. Este componente, si bien en un principio profundizó el alejamiento de la sociedad civil del sistema de partidos, posteriormente produjo en la sociedad civil un agrietamiento institucional, que en los gobiernos del PLD estimuló espacios de organización ciudadana cercanos a la propuesta política oficialista. Lo hasta aquí analizado obliga entonces a discutir la compleja relación de la sociedad civil con el Estado en esta fase de predominio neoliberal y de dominio político del PLD.

### 3. SOCIEDAD CIVIL, ESTADO Y POLÍTICA DE PARTIDOS

Si bien en la primera fase del largo gobierno de ocho años de Leonel Fernández (2004-2012) los movimientos sociales y la acción de la propia sociedad civil se apreciaban menguados y débiles, en su segunda mitad se reconoció un dinamismo participativo de la SC y al final del período una gran explosión de movimientos sociales (Pérez y Artiles, 1992; Álvarez *et. al.*, 2010). Profundizando lo planteado arriba, a mi juicio, el inmovilismo de la sociedad civil en la primera fase de gobierno de Fernández fue el producto complejo de varios factores articulados. En primer lugar, en ese período se hizo reconocible una real distancia, y a veces choque, entre la acción del sistema de partidos y la SC, en un marco donde la acción de los partidos tendía a la dispersión y a la ineffectividad. Ya vimos el alejamiento de las organizaciones ciudadanas del PRD, tras la crisis de 1984. A esto se une un importante proceso de fortalecimiento institucional de la propia sociedad civil. Esto condujo a las organizaciones a la construcción de una agenda particularista, en parte trazada por actores internacionales y gubernamentales. Finalmente, no puede dejar de mencionarse el fuerte proceso de

clientilización sufrido por el sistema político en ese período, que también afectó a la sociedad civil.

Lo importante para el caso es que todo esto implicó un importante reordenamiento de las relaciones entre Estado y SC, donde la agenda que articulaba a ambos actores estuvo cohesionada en torno a un eje central que exigía compromisos institucionales y programas de acción puntuales, organizados sobre objetivos limitados de tipo instrumental, nos referimos a la agenda de reformas del Estado, pero sobre todo a las demandas de institucionalización del proceso democratizador. En este esfuerzo se movilizaban recursos hacia la sociedad civil y la misma se involucraba en programas que la alejaban del debate político nacional inmediato, aunque la comprometía con temas estatales ligados al proceso de reforma.

En este escenario, cuestiones como el fortalecimiento de los gobiernos locales, la creciente participación de la mujer en programas de desarrollo, la acción de grupos micro-empresariales organizados en la SC, la incorporación de la comunidad en programas salubristas financiados por agencias internacionales, entre otros, permitió la producción de un discurso hasta cierto punto institucionalista que brindaba la imagen de una sociedad civil paralizada, dispersa e inamovible, desde la perspectiva de un programa de crítica social militante. Como ya he afirmado, en parte esto también era el producto del proceso de institucionalización referido, como del reordenamiento de la propia sociedad, cuya agenda modernizadora (en lo político, en lo social y en lo cultural) se había complejizado y ya no podía agotarse en un solo programa y discurso de impugnación social. No puede perderse de vista que en esta situación incidía la dispersión de los agentes o actores que se habían multiplicado como producto de la fragmentación social que vivía el país y las nuevas dimensiones del proceso de desarrollo. Tampoco debe olvidarse que, más allá del nuevo marco político bajo el dominio del PLD en el poder y el creciente proceso de clientilización que estaba arrojando al sistema político, lo que ocurría en la sociedad civil era también el resultado de los cambios que estaba experimentando la sociedad dominicana envuelta crecientemente en un proceso de transnacionalización que cambió su destino como sociedad tradicional (Portes, Guarnizo y Landolt, 2003).

Un asunto distinto es la presencia de un discurso desmovilizador en lo político que promovía el Estado, que se reflejaba en los programas sociales que organizaba y en los que se involucraba la SC. Si bien esto era una realidad, no puede reducirse el análisis de los cambios que en la SC estaban ocurriendo a este esfuerzo de control del campo político y social que promovía el Estado. Reducir el asunto a la intervención de lo político/estatal es un error voluntarista que a su vez genera efectos en el accionar mismo de los actores políticos.

Lo que estaba ocurriendo era una compleja transformación del Estado y de la propia sociedad, unido a un reacomodo del sistema político. Uno de los efectos pertinentes de esos cambios lo era, sin duda, el reordenamiento de los lazos de la sociedad organizada con el Estado, pero también lo era el componente propiamente político que se alojaba en el sistema de partidos, a lo que se suma una nueva complejidad social. Veamos el asunto con algún detenimiento.

En los años noventa el colapso de la industria azucarera principalmente en manos del Estado, unido a la crisis del sector exportador, precipitó la crisis final del sector industrial sustitutivo de importaciones y redujo las capacidades estatales para continuar financiando su agenda de políticas sociales. En tal sentido es que debe verse la vuelta de Joaquín Balaguer al poder: no solo como el producto de la crisis política de la socialdemocracia perredéista, tras sus desgarramientos internos, sino como el fracaso estatal de una política social sostenida en el asistencialismo sin cambio distributivo y sin modernización productiva (CEPAL, 2001). Balaguer intentó continuar sosteniendo ese modelo asistencialista, abriendo así una etapa de verdadera movilización popular y agitación social, donde la sociedad civil organizada jugaba un papel privilegiado. Pero el contexto era otro muy distinto al de los años setenta y la primera parte de los ochenta: por un lado, no se contaba con un partido de masas de gran calado social como era el PRD, el cual estaba envuelto en su crisis interna, y el PLD era una organización que apenas emergía. En 1990, el PLD logró disputarle a Balaguer el poder, pero fracasó, producto no solo del fraude y la manipulación electoral del balaguerismo, sino a consecuencia de su incapacidad de alianzas y de su escasa incidencia de masas en

el movimiento social. Aun así, no debe olvidarse que la sociedad dominicana que sostenía estos procesos era otra: el movimiento obrero, con todo y haber sido muy débil desde sus orígenes, había sido un importante actor político, pero ahora estaba desmoronándose en sus bases, tras el fracaso de la industria azucarera y la industrialización de base urbana; la clase media no era ahora tan radical, encontrándose en un proceso de fragmentación, donde un sector de la misma se empobrecía; la élite empresarial había pactado con Balaguer la apertura de la economía, iniciándose en el país un modelo de inserción al mercado mundial de factura neoliberal, que hizo de los servicios el eje dinámico, conduciendo al Estado a la privatización de sus empresas y a la reconversión de sus fuentes de financiamiento. Todo esto forzó a la rearticulación del financiamiento del Estado, tras un desmonte arancelario que años después, con el PLD al frente del gobierno, potenció un nuevo modelo recaudador, apoyado ahora en fuentes locales de financiación, vía el mercado local a través del impuesto al valor agregado (ITBIS). Con ello se pasaba a sostener un nuevo modelo de Estado que he definido como “rentista”.<sup>11</sup>

Lo principal es que ese nuevo esquema económico y esa nueva modalidad de articulación política del Estado se apoyaba en una sociedad fragmentada, con poca capacidad consecuente de acción colectiva coordinada, en función de grandes actores (clases), como fue lo característico en los años sesenta hasta los ochenta del pasado siglo, sobre todo por parte de la clase media organizada, la acción de los sindicatos, de los grupos populares organizados y de los propios partidos políticos. En el nuevo marco, la acción corporativa del pequeño grupo de interés predominó sobre la acción del grupo macro, sostenido en el interés de clase, si es que algo quedaba de éste último. En esa nueva realidad social, la verdad era que la acción de clase quedaba para fines prácticos disuelta. A esta situación se une una nueva realidad política: por un lado, el mo-

---

<sup>11</sup> Para el análisis de estas transformaciones debe verse el estudio de CEPAL del 2001, así como el trabajo de Godínez (2009). El estudio de Guzmán *et. al.* (2011) permite apreciar estos cambios en la perspectiva de las estrategias macroeconómicas del Estado, mientras Despradel (2005) permite apreciar una perspectiva de largo plazo en la que se insertan.



vimiento popular quedó fragmentado y, en los hechos, disuelto, como acción concertada; el movimiento de masas se desconectó de la acción política de los partidos, salvo los “momentos” electorales y estos últimos quedaron envueltos en una nueva lógica de legitimación cohesionada por el clientelismo político, convertido en el sustituto funcional del asistencialismo de Estado.

Ante esa nueva realidad la SC no se disolvió, más bien reordenó sus relaciones con el Estado, pasando de una relación de tensión y demanda a una fase de integración y sobrevivencia. En ese nuevo esquema Estado/Sociedad predominaba el esfuerzo por organizar burocráticamente (institucionalmente) a la SC por encima de la acción de masas, primaba la demanda puntual sectorialmente delimitada y no la demanda de gran alcance relativa al cambio democrático. Al mismo tiempo, ante su propia debilidad, la SC, en gran medida actuando al ritmo del nuevo campo de relaciones con la globalización y la presencia determinante de actores globales y agencias internacionales en ese nuevo escenario, pasó a una suerte de “especialización funcional” de sus acciones, sectorizándose ella misma. Se dio paso al nacimiento de una miríada de organizaciones que atendían a diversas cuestiones: ambientales, locales, de derechos humanos, electorales, salubristas, educativas, etc.

Y es aquí donde la acción corporativa de las administraciones del PLD encuentra su terreno de operación. El PLD en el poder no produjo la nueva realidad descrita, simplemente se adaptó a ella y trató de manejarla para su provecho político. En este sentido, articuló una nueva política asistencialista de tipo clientelar que, a diferencia del asistencialismo desarrollista del anterior modelo de Estado, no se apoyaba para su financiamiento en el poder económico que directamente controlaba el Estado, tras sus empresas generadoras de recursos (CORDE, CEA, CDE, etc.) sino en su potencia recaudadora, vía impuestos como el ITBIS y una agresiva política de endeudamiento, tanto externo como interno. Es cierto que esto estimulaba un enorme gasto improductivo que a la larga hacía inútil para el desarrollo el enorme gasto social de esa manera ejecutado, salvo la ventaja política inmediata, pero la verdad es que ese propósito también fue propio de los anteriores modelos. Lo que sí era nuevo en este modelo fue en primer lugar su escala o magnitud. Las cifras en torno al presupuesto asignado por el



Poder Ejecutivo a los gastos sociales en el periodo 1978-2015 revelan un crecimiento limitado, tanto si se aprecia por la perspectiva del monto asignado a los gastos sociales en comparación con otros rubros, como si se aprecia comparativamente su dinámica interna de crecimiento. Esas tendencias están claramente relacionadas con la racionalidad económica general de los modelos de crecimiento que entre otros aspectos han compartido en ese largo período varias características: un sesgo excluyente, una clara tendencia a la concentración del ingreso, baja productividad y salarios precarios. La orientación diferente a dicha tendencia general se observa únicamente en el periodo 1979-1985, donde predominó en el Estado un tipo de compromiso de masas que condujo a aumentos salariales, liberalización de precios a los productos agropecuarios y en general a un esquema más inclinado a las reformas sociales y la distribución más equilibrada de los frutos del crecimiento económico, aunque se mantuvo la limitante de la baja productividad general de la economía. A la tendencia general señalada se añade en los últimos diez años un proceso de creciente endeudamiento externo que ha ido comprometiendo proporciones cada vez más significativas del presupuesto del Estado para el pago de esos compromisos, al punto de llegar a comprometer alrededor del 40% del presupuesto nacional en el pago de la deuda, a lo que debe agregarse que ese endeudamiento por lo general no se dirige a inversiones productivas que aumenten en el mediano y largo plazo la productividad de la economía y modernicen su aparato productivo.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Para el análisis de los modelos económicos y los “tranques” del desarrollo dominicano en el período 1960-2015 véase a ONAPLAN (1968 y 1975), que presentan la propuesta de desarrollo vía la estrategia de sustitución de importaciones y el potencial de crecimiento del sector exportador; Lozano (1985), que analiza la racionalidad del modelo balaguerista de crecimiento económico en el período 1966-1978; Ceara (1984) que estudia la estrategia de demanda inducida y la racionalidad del modelo económico bajo el gobierno de Antonio Guzmán (1978-1982); Despradel (2005), que presenta un panorama esclarecedor del proceso económico en el largo período 1960-2010; Guzmán *et. al.* (2011), que presenta una visión comparativa de las estrategias de crecimiento en el período bajo estudio; Vaitos (1990) que analiza la crisis del sector industrial en los inicios del

A esto se suma la lógica del gasto asistencial con una dirección burocrática precisa, tras los programas de combate a la pobreza de tipo focales, como “Comunidad Digna”, sobre todo “Solidaridad” y la propia política de seguridad social, la que a su vez fue el producto de una larga lucha social donde el PRD desempeñó un papel relevante.<sup>13</sup> En ese nuevo modelo lo interesante es que su propia racionalidad permitía vincular a la SC a la ejecución de las políticas asistenciales, a diferencia de anteriores experiencias donde el propio diseño asistencial no contemplaba este tipo de opciones. Sin embargo, la pregunta significativa no es si el Estado trató de vincular a la sociedad civil a este mecanismo y por esta vía proceder a su control, lo central debe ser preguntarse por qué no logró hacerlo, o, con mayor precisión, por qué no logró cooptar fuertemente a la sociedad civil habiendo logrado involucrarla.<sup>14</sup>

Desde esta perspectiva, la imagen que surge de la SC organizada en República Dominicana en la segunda década del siglo XXI es otra, muy distinta a la de la simple pasividad política o cooptación burocrática por el Estado. Es cierto que la sociedad civil, al involucrarse en programas de reforma del Estado y en general de “ciudadanización pasiva”,<sup>15</sup> transformaba su discurso. Pero no lo

---

proceso de apertura económica en la década de los noventa; y PNUD (2005 y 2010), que analiza la dimensión social del crecimiento económico y el desarrollo.

<sup>13</sup> Fue el PRD el partido que logró aprobar en el congreso la ley que establece el moderno sistema de seguridad social y la nueva ley de salud que lo complementa. Pero el desarrollo del sistema fue obra del PLD, aunque en muchos sentidos se haya manejado clientelariamente. Lo mismo puede decirse del reordenamiento del sistema de salud, que sin embargo no ha logrado definir un esquema coherente de acción gerencial, predominando en el seno del sistema público de salud una verdadera lógica de caciques. El estudio de Castellanos (2008) al respecto es categórico. También debe verse el libro de Díaz Santana (2004) sobre los orígenes del sistema de seguridad social.

<sup>14</sup> Una visión bastante completa de las políticas sociales, de sus componentes políticos, complejidades y problemas centrales se encuentran en el vasto estudio del PNUD sobre políticas sociales (2010).

<sup>15</sup> Podría definirse como tal el proceso mediante el cual la sociedad civil organizada define programas y acciones de reclamo de derechos en diversos campos sociales sin involucrarse directamente en las luchas

es menos que estos programas se articularon en función de una nueva realidad política y en tal sentido han tenido efectos positivos en la capacidad de ciudadanización. Esto se ve en la acción de grupos como Participación Ciudadana (PC) en torno a los derechos políticos, pero también en las experiencias de presupuestos participativos que muchos ayuntamientos promueven. Es verdad que hoy la SC no eleva un potencial de crítica general al Estado, pero no lo es menos que ha sostenido un programa de críticas específicas de las que el movimiento ambientalista, la lucha de las mujeres en el marco de sus derechos de participación en el desarrollo y el propio movimiento por el 4% del PIB para la educación, son ejemplos exitosos.

El PLD como partido profundamente corporativo de fuerte ascendiente autoritario, pese a todo su poder, no ha podido asumir un control corporativo del movimiento social organizado. En muchos casos lo que ha hecho es proceder a organizar y construir sus propias organizaciones “civiles” como especies de robots ciudadanos organizados, pero en la práctica ese ejercicio no ha producido resultados muy halagadores, desde el momento en que reconocemos que el cuadro de organizaciones sociales que en general integran la SC, realmente no opera bajo el control del PLD. Es cierto que muchas organizaciones se han sometido a la impronta gubernamental, en la medida en que han sido favorecidas por programas oficiales. Pero ese no es el caso del “cuerpo duro” de las organizaciones de la SC. Por lo demás, en este escenario también debe señalarse que el financiamiento de las agencias internacionales ha constituido un contrapeso efectivo a los intentos oficiales de controlar la expresión autónoma de la SC (Domínguez Brito, 2006).

El asunto central sigue siendo el tema de lo político; vale decir, el vínculo Estado/Sociedad. Por la vía de los programas sociales de factura clientelar el Estado, sobre todo las administraciones peledista de los últimos tres lustros, pretende someter a su dominio la voluntad de los sectores populares menos favorecidos. De alguna manera ha logrado su propósito, pero no tanto porque esos

---

político-partidarias y sin romper la conexión institucional con el Estado en programas específicos que la involucran.

programas produzcan un correlato inmediato de sometimiento al poder por parte del partido oficial, sino sobre todo porque operan en un campo político disuelto, sin claros agentes críticos (partidos) que los articulen o enfrenten. Esto no puede verse como un cambio en las articulaciones entre Estado y SC condenado a un giro “conservador” de la SC que la someta pasivamente al control del Estado y más específicamente del gobierno. A mi criterio, resulta más fructífero apreciar esas transformaciones en la dirección del fortalecimiento institucional, pero también como el producto de la fragmentación y desmovilización política de la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, los éxitos del movimiento en defensa de Los Haitises, en la segunda mitad del mandato de gobierno de Leonel Fernández en el período 2004-2012, como la permanencia de la acción femenina organizada, el éxito del movimiento por el 4% del PIB para la educación, los espacios ganados por las organizaciones que defienden a las minorías inmigrantes y claramente las acciones de protesta contra la reforma fiscal al inicio del mandato de gobierno de Danilo Medina en el 2012, están brindando otra cara de la sociedad civil, que no solo indican su “reactivación” como agente de cambio, sino que permiten reconocer que la institucionalización social que ha logrado se ha sumado a su repertorio como un componente clave de sus éxitos. En otras palabras, estos procesos también obligan a replantear la tesis de la pasividad *versus* el movimiento, ya que los movimientos exitosos de la SC apuntados no pueden verse simplemente como un rayo en cielo sereno, desprendidos de los antecedentes políticos y organizacionales que le han precedido, como de los cambios societales analizados.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Las acciones de protesta de octubre-noviembre del 2012 contra el paquetazo fiscal, por su formato organizativo, modalidad de acción, perfil de desarrollo e impacto en importantes sectores sociales, como los jóvenes y las clases medias, parecen estar indicando que en el país se están definiendo las condiciones necesarias para que lo iniciado con el movimiento en defensa de Los Haitises, que comenzó a afianzarse con la lucha por el 4% del PIB a la educación, se afirme como un verdadero nuevo ciclo de protestas sociales que movilice a la sociedad civil en el plano político y pueden así estar señalando el nacimiento de un nuevo

Dos cuestiones fundamentales se derivan de esto. En primer lugar, la de los vínculos de la SC y los movimientos sociales con el sistema de partidos. En segundo lugar, obligan al análisis de las dimensiones internacionales del resurgimiento de los movimientos sociales a escala global (Cohen y Arato, 2000; Kaldor, 2003).

Es indudable que la acción de los movimientos sociales modernos encuentra vínculos y relaciones con los sistemas de partidos, lo que no supone que sean sus derivados. Esa relación es compleja y real, aun cuando las mismas sean pocas, débiles o indirectas. En esa perspectiva, como ya se vio arriba, en la República Dominicana moderna el proceso de creación y articulación del sistema de partidos se apoyó en una estrecha articulación con los movimientos sociales, al punto de que en muchos aspectos se articularon como actores prácticamente indiferenciados, sobre todo en lo que tiene que ver con el movimiento obrero y la acción corporativa de grupos de profesionales asociados en la defensa de intereses propios de sus campos profesionales.<sup>17</sup>

A finales de los años setenta, ese estrecho vínculo entre sociedad y política fue quizás el componente determinante para el éxito de la acción democrática en 1978 que dio fin a la experiencia autoritaria de Balaguer, el cual ya duraba doce años en el poder. En 1978, sin los movimientos sociales apoyándole, le hubiese sido muy difícil a Antonio Guzmán del PRD y al líder del partido Peña Gómez, derrotar en las urnas a Balaguer.

Con el PRD en el poder, el movimiento obrero organizado se fortaleció, aunque envuelto en múltiples conflictos internos y con serias debilidades organizacionales, como han demostrado Oviedo y Espinal (1986). Asimismo, la acción organizada de los

---

ciclo de movimientos sociales. Para el debate sobre la acción de sujetos colectivos organizados como “movimientos sociales” en sus vínculos con el potencial de la sociedad civil en la política democrática ver a Tarrow (1994). En República Dominicana las reflexiones más sistemática al respecto son las de Pérez y Artiles (1992) y la de Álvarez *et. al.* (2010).

<sup>17</sup> Ver a Jiménez Polanco (1999). El estudio de Gleijeses (2011) brinda un panorama del proceso inicial entre 1961 y 1965. El Trabajo de Hartlyn (2008) es necesario para el entendimiento del proceso en la perspectiva de la construcción democrática.

pobladores urbanos se fortaleció creándose organizaciones como COPADEBA y CIUDAD ALTERNATIVA que jugaron un papel importante en la lucha de los pobladores urbanos en el campo de la vivienda y la mejoría del nivel de vida de los pobladores urbanos (Pérez y Artiles, 1992; Álvarez *et. al.*, 2010).

Sin embargo, la fortaleza de la socialdemocracia sobre el movimiento social pronto se vio quebrada en el segundo gobierno perredeísta tras el estallido del movimiento de protestas urbanas de 1984, como se ha visto. El regreso al poder de Balaguer en 1986 no desactivó el movimiento social, más bien implicó el recrudecimiento de sus acciones en las ciudades, como el movimiento —ya señalado— de los pobladores y una débil recuperación de la acción campesina. En el plano político lo que sí produjo esta nueva situación fue un fuerte debilitamiento del PRD como gran partido opositor de ascendiente popular y, en su defecto, el surgimiento del PLD como partido de izquierda alternativo y con posibilidades políticas de alcanzar el poder, bajo el liderazgo de Bosch. Esto último se vio en las elecciones de 1990 que finalmente dieron de nuevo un cuestionado triunfo electoral a Balaguer. Lo esencial —reitero— fue que la protesta social lo que hizo fue fortalecer la opción electoral del PLD, como en 1978 había fortalecido al PRD y en 1984 lo había debilitado.

Esto último nos conduce a un punto clave, el de cómo la acción de los movimientos sociales se mueve en un efecto de embudo, en el que su potencial de movilización y de canalización del descontento tiende a fortalecer opciones electorales, más que a articular un tramado de organizaciones de la sociedad civil con una agenda propia y potencial de conquistas reivindicativas en el plano social. Es cierto que esta realidad indica el fuerte lazo entre movimiento social y acción política, pero también expresa la debilidad de los movimientos sociales para fortalecer a la SC en el plano organizacional (Tarrow, 1994; Touraine, 1989, 1994 y 2009).

El ciclo de movimientos sociales exitosos, que se prolongó hasta el inicio de los años noventa, expresa precisamente eso: por un lado, la alta dependencia de los movimientos y las protestas sociales de los ciclos electorales; por otro, el débil impacto de la acción política en el fortalecimiento de la SC. A partir de ese momento, sin embargo, la dinámica descrita se transformó. En los noventa

vemos cómo la acción de protesta tendió a autonomizarse del movimiento político organizado (partidos), lo que en una visión más general es indicativo de las rupturas o choques entre sistema de partidos y sociedad. Tras el largo ejercicio de gobierno del PLD, principalmente con Leonel Fernández a la cabeza (1996-2000 y 2004-2012), el propio Estado rearticuló sus relaciones con la SC organizada, fortaleciendo lazos clientelares, mejor y más permanentemente articulados, pero en dos direcciones: a) acciones del partido gobernante a través de programas sociales dirigidos a fomentar organizaciones que fortalecieran su esfera de influencia en la sociedad civil, como a fomentar programas de empleo hacia sus propias bases políticas; b) políticas públicas, desde programas de focalización de combate a la pobreza, hasta programas formales de reforma del Estado y de política social que incluían a organizaciones de la SC como agentes de implementación de las mismas.<sup>18</sup>

#### 4. EL PODER DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL ESTADO

Hoy día la SC opera en múltiples niveles de la sociedad dominicana, desde los asuntos propios de los derechos humanos y la democracia, hasta asuntos más “especializados” como son los casos de los minusválidos, los llamados grupos LGTB, la defensa del medioambiente, el desarrollo local, cuestiones de género, la cultura, entre otros. Eso se refleja claramente en el significativo incremento de las organizaciones civiles. Castellanos (2010) ha hecho el cálculo. Sus datos indican lo siguiente: entre el 1920 y el 1960, apenas se incorporaron 237 organizaciones al amparo de la ordenanza 540. Entre 1961 y 1970 se incorporaron 382. Es en el período siguiente, entre 1971 y el 2000 donde hay una incorporación masiva de organizaciones alcanzando la cifra de 5,535. Si agrupamos los datos presentados por Castellanos (2010) por períodos y categorías de organizaciones, apreciamos lo siguiente:

---

<sup>18</sup> Ver *supra*, Capítulo III, donde se discute la financiación pública a los partidos políticos y el impacto de los programas sociales de combate a la pobreza implementados por los gobiernos del PLD.



**CUADRO IV.1.**  
**EVOLUCIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**  
**POR TIPOS Y PERÍODOS: 1920-2000**

Tipos de asociaciones	1920-1960	1961-1970	1971-1980	1981-2000
1. Asociaciones de beneficios mutuos	24	111	184	1,242
2. Fundaciones	1	27	42	1,172
3. Instituciones religiosas	13	36	55	578
4. Organizaciones comunitarias de base	11	61	60	555
5. Clubes	50	47	69	205
6. Otros	138	100	147	1,226
Total	237	382	557	4,978

Fuente: Base de datos de las Organizaciones Incorporadas por la ley 520. Tomado de Castellanos (2010).

En el largo período de 1920-2000, la mayoría de las organizaciones se crearon entre 1981 y el 2000 (80.8%). En el período 1920-60 predominaron los clubes: 22% del total de organizaciones creadas en el período. En el período 1961-1970 predominaron las asociaciones de beneficios mutuos (39.3%). En el siguiente período 1971-1980 continuaron predominando este tipo de organizaciones (33%), pero ahora los clubes (12.3%) y las organizaciones religiosas (9.8%) habían adquirido importancia relativa. En el período más reciente para el que contamos con datos, 1981-2000, de nuevo las asociaciones de beneficio mutuo (25%) y las fundaciones (23.5%) pasaron a predominar, reuniendo ambas el 48.5% del total de asociaciones.

Desde la perspectiva descrita, la institucionalización que hoy observamos en la SC, que en muchos sentidos la burocratiza y la hace depender de políticas públicas de reformas o acciones sociales específicas, trae como contrapartida un alejamiento del sistema de partidos, y de hecho la autonomiza del sistema “político” en muchos aspectos, pero la pone en riesgo ante la burocracia gubernamental. Esa es una tensión no resuelta que, en un Estado en crisis institucional permanente, manejado en lógicas neopatrimonialistas que potencian una sociedad articulada en lo político en relaciones clientelistas, agrava la tensión. En ese nuevo contexto



político que marca el espacio de las relaciones entre SC y Estado, los actores internacionales pasan a desempeñar un importante papel. Veamos:

En primer lugar, los actores internacionales tienen su propia agenda que también movilizan hacia la SC y en la práctica termina condicionando el proceder de esta última.<sup>19</sup> Esa agenda internacional tiene sus prioridades que no se identifican forzosamente con las agendas nacionales, allí donde opera la SC (el Estado/nación). Esto supone un desajuste entre agencias internacionales y sociedades civiles nacionales que solo puede ser resuelto en la práctica de cada caso, pero lo principal es que implica que las llamadas sociedades civiles deben finalmente ajustarse, al igual que los Estados, a un orden transnacional que pauta gran parte de sus agendas y termina estableciendo prioridades que son asumidas por los estados/naciones y por sus propias sociedades. A veces esto resulta positivo, como en el caso dominicano ha sido la prioridad que las agencias europeas han dado al desarrollo fronterizo y a los derechos humanos (Domínguez Brito, 2006; Lozano y Wooding, 2008). Pero puede que en muchos casos esos condicionamientos resulten perjudiciales. A esto se suma un fenómeno de creciente extensión e importancia, lo que Mary Kaldor ha denominado “la sociedad civil global” que traslada al plano global lo que era la capacidad de construcción ciudadana y demanda social de las sociedades civiles nacionales. Este es un nuevo fenómeno de gran importancia que ha estado acompañando las corrientes de la globalización y que en República Dominicana está teniendo sus efectos específicos. Por ejemplo, este es un componente fundamental para entender los

---

<sup>19</sup> Al fin y al cabo la llamada institucionalización de la SC, proceso indiscutiblemente positivo para el fortalecimiento de la vida ciudadana, tiene un costo social y político: implica que la sociedad civil acepta el ordenamiento de reglas del juego que impone el sistema jurídico-político controlado por el Estado, pero también tiene un componente social: la burocratización de las entidades organizativas civiles supone un cuerpo de personas organizadas en pautas de gobierno interno, implica costos salariales y gastos administrativos; en fin, define un compromiso de la sociedad civil con el orden social. Para el vínculo específico entre SC y proceso de globalización ver a Kaldor (2003). El debate más general de este complejo fenómeno puede verse en Cohen y Arato (2000).

éxitos de la SC dominicana en la defensa de los derechos de los dominicanos de origen haitiano, o de los trabajadores inmigrantes, ya que organizaciones civiles norteamericanas y europeas han asumido solidariamente la lucha de organizaciones civiles dominicanas en ese campo. Las organizaciones locales dominicanas han logrado afianzar así capacidades transnacionales que de otra manera le hubiese sido poco menos que imposible motorizar. Y este tipo de situaciones ha adquirido un carácter general: se observa en el caso de la emigración mexicana a Estados Unidos, de la población procedente del Magreb africano al sur de Europa, pero también se observa en organizaciones como Amnistía Internacional, o Green Peace.

La otra cara de este mismo fenómeno es el hecho de que los programas de gobierno, apoyados por agencias y programas internacionales, tienen condicionantes que ponen frenos a la acción gubernamental para manejar recursos y, en consecuencia, para manipular la sociedad en función de los intereses de los partidos controlados por las élites políticas. Este tipo de fenómenos se observa en los rígidos controles de los programas cooperativos de la Unión Europea hacia el país, desde los gobiernos de Joaquín Balaguer a nuestros días (Domínguez Brito, 2006). En la práctica, lo importante es apreciar que en esta nueva realidad global y nacional la SC se ve envuelta en dos agendas: la propia de las élites políticas que controlan el Estado y la que disponen las agencias internacionales donantes. Lo que ha logrado esta nueva relación es que en muchos sentidos el poder del sistema de partidos sobre la ejecución de políticas públicas se debilite, pero por otro lado no puede negarse que ello ha fortalecido el poder de burocracias estatales que se encuentran limitadas —a su vez— por su dependencia de la élite política que controla el poder.

Por otro lado, la SC se ha visto envuelta en procesos de burocratización que en parte son el resultado de su involucramiento en la ejecución de programas sociales dirigidos y administrados por la burocracia de Estado o por agencias internacionales donantes, pero son también el producto de un proceso más amplio de institucionalización que ha fortalecido la construcción de ciudadanía. Si bien esta situación introduce potencialmente una mayor transparencia en el manejo de recursos, tiende a fijar límites a la

acción de las organizaciones civiles, ahora actuando como ONG, en torno a cuestiones de alcance limitado en las esferas barriales, regionales o municipales, allí donde operan los programas. Muy lejos estamos en esos casos, de los años sesenta o setenta del siglo pasado, donde el movimiento social por definición representaba un espacio abierto conectado directamente al conflicto político. Pero, insisto, esto de suyo no constituye un factor limitante del potencial de la SC en la construcción democrática, lo único que indica es una realidad distinta. Entre otros de sus resultados, independientemente del riesgo clientelar que esta nueva realidad implica, con el involucramiento en programas puntuales de acción social, o reforma política, la SC ha pasado a presionar al Estado en espacios institucionales específicos y en la práctica ha fortalecido un nuevo espacio social de construcción ciudadana. La tensión así instaurada se ha desplazado de la lucha político/democrática al campo más específico de la presión clientelar del Estado versus la construcción de ciudadanía. Esto sería indicativo de que asistimos a una fase de consolidación democrática centrada en la afirmación del Estado de Derecho, pero cercada por una poderosa política clientelar desde el poder central.

De suyo esta es una situación difusa, poco visible directamente a los sujetos sociales, pero reconocible por sus efectos: grupos sociales específicos tienen hoy una mayor conciencia de sus condiciones sociales, de los derechos que les asisten, como de las limitaciones que le impone un Estado y sistema político clientelizados; viejos problemas son hoy discutidos y objeto de luchas en la esfera pública, como los problemas de la desigualdad de género, la negación de derechos a minorías, la desnacionalización de que son objeto los dominicanos descendientes de inmigrantes haitianos; las comunidades locales han pasado a ser sujetos más proactivos en la esfera municipal; grupos ciudadanos se han “empoderado” de una agenda de sostenibilidad del desarrollo, con resultados concretos en la vida local, allí donde operan transnacionales que depredan y degradan la calidad ambiental, etc.

Esto es algo distinto a la protesta social “espontánea” que, como tal, ha caracterizado la acción de muchas organizaciones vinculadas a la izquierda, o que han operado de manera autónoma al movimiento político y a las propias organizaciones de la sociedad

civil en esos años. La presencia permanente de protestas sociales generalizadas en el país, en coexistencia con el debilitamiento del potencial de acción política de la llamada SC organizada, constituye en sí mismo un fenómeno que debe estudiarse, pues representa al fin y al cabo un tipo de acción o movimiento social difuso que hay que explicar. Mi planteamiento es que la protesta endémica y generalizada en el país, pero en espacios locales y ámbitos particulares, expresa una modalidad de diálogo y negociación permanente de la población con el Estado, en un contexto de baja institucionalización política y débil ciudadanía, de forma tal que por medio de ello la ciudadanía logra objetivos reformistas que a través de la política de partidos sería casi imposible producir. Asimismo, el Estado ha convertido estos fenómenos en un mecanismo informal de negociación por medio del cual controla el conflicto, que de otra forma se generalizaría, al tiempo que establece espacios de legitimación ante las comunidades. Este tipo de interpretación que aquí sugiero permite explicar razonablemente la coexistencia de la acción misma de protesta, la represión limitada que en la práctica produce el Estado ante las mismas y el alto nivel de legitimación que mantiene la figura del Presidente de la República en medio de un clima de permanente cuestionamiento a la gestión de gobierno (Pérez y Artiles, 1992; Álvarez *et. al.*, 2010).

Cerrando entonces la discusión, vale la pena retomar la preocupación inicial. Si bien es cierto que a finales de los ochenta del pasado siglo XX se agota un ciclo de protestas sociales, con sus correspondientes efectos en el campo organizativo de la SC y de la potenciación de movimientos sociales, entre los años noventa del pasado siglo XX y el inicio del siglo XXI, hay un declive de la acción participativa de la SC, acompañado de procesos de creciente institucionalización organizacional. En esta situación, la novedad de ese potencialmente nuevo ciclo de protestas asumiría características muy distintas a las propias de la etapa previa en el siglo XX. Entre otras: a) involucraría a una SC con un alto nivel de organización e institucionalización, b) la SC como movimiento tendría un mayor margen de autonomía frente al sistema de partidos, sobre todo sus relaciones con el mismo parece que tenderían al acuerdo y el compromiso, a una alianza más formalizada y horizontal, pero no al sometimiento y control por parte de los partidos

sobre la SC; c) pero implicaría el surgimiento de un poder efectivo de la burocracia de Estado y de los organismos internacionales sobre los programas que maneja la sociedad civil organizada; y, finalmente, d) parece estar indicando que esta nueva fase estaría claramente conectada a corrientes de la globalización que llevaría a los emergentes movimientos sociales y a la propia SC dominicana a una alianza complementaria con actores de la sociedad civil global (Kaldor, 2003; Tilly, 2010).

## CAPÍTULO V

### LA IZQUIERDA LATINOAMERICANA EN EL PODER

*“... Basta con desplazar la mirada de la cuestión social al interior de cada Estado, de la que nació la izquierda en el siglo pasado, hacia la cuestión social internacional, para darse cuenta de que la izquierda no solo no ha concluido su propio camino, sino que apenas lo ha comenzado”.*

NORBERTO BOBBIO  
*Derecha e izquierda*

**E**l ascenso de Luiz Inácio “Lula” da Silva a la presidencia del gobierno de Brasil en octubre del 2002, abrió un conjunto de expectativas a la izquierda, pues por el tamaño del país, la fuerza política del partido (PT) que lo llevó al poder, el indiscutible liderazgo brasileño en el MERCOSUR y su creciente importancia en la escena internacional, su llegada al poder abrigaba la posibilidad de que este triunfo político de la izquierda brasileña fuera más que un hecho nacional y revelara una verdadera tendencia latinoamericana (Paramio, 2003).

El ascenso de Tabaré Vázquez al poder en Uruguay (2004), la larga permanencia de Hugo Chávez en el poder (1999-2013), hasta su muerte, en Venezuela; el ascenso y su estabilización en el poder de los esposos Kirchner, en Argentina, durante dos períodos de gobierno consecutivos (2003-2007 con Ernesto Kirchner y 2007-2015 con Cristina Fernandez de Kirchner) y la larga durabilidad de la concertación en el Chile post Pinochet como coalición gobernante, a lo que se une su vuelta al poder con Bachelet después del gobierno de la derecha con Piñera al frente, todo indicaba que el surgimiento de los gobiernos de izquierda constituía algo más que un hecho fortuito en la región y permitía sostener la hipótesis de una posible “reversión” de la escena política latinoamericana. Sin embargo, la derrota peronista en Argentina y el ascenso al poder del centroderechista Macri, los serios problemas de gobernabilidad de Maduro en la Venezuela post Chávez, los problemas de legitimidad de Bachelet y la propia derrota de Evo Morales, de Bolivia, en el plebiscito de febrero del 2016, y el *impeachment*

a la presidenta Dilma Rousseff en Brasil, indican que hoy día la izquierda puede estar entrando en un ciclo de deterioro y crisis.

Esto plantea muchas interrogantes. Aquí me detendré en tres, como ejes centrales del análisis: ¿Quiénes ascendieron realmente al poder con estos partidos y coaliciones de izquierda? ¿Qué representan estos gobiernos: alianzas volátiles, movimientos nacional-populares, a las fuerzas sociales que emergen con la globalización o a las que la globalización vulnera o margina? ¿Cuáles fueron finalmente las posibilidades de esos gobiernos de impulsar programas, si no revolucionarios, al menos reformadores en el campo de la lucha contra la exclusión social y la profundización de las conquistas democráticas?

### 1. ¿CUAL IZQUIERDA?

Lo primero que debe desecharse es la polémica nominalista.<sup>1</sup> Por esa ruta fácilmente puede convenirse en que, tras la caída del muro de Berlín, la disolución del campo socialista y el descentramiento

---

<sup>1</sup> Para descartar malos entendidos, asumo con Bobbio (1998) que el criterio básico diferenciador de la izquierda y la derecha lo define la postura frente a la igualdad. Ser de izquierda entonces se define en lo esencial y para los fines de este trabajo como una postura que asume la defensa de la igualdad, lo que no debe confundirse con el igualitarismo (“todos somos iguales en todo y para todo”). Por tanto, esta postura entiende que la desigualdad es en lo básico un asunto social, no natural. De aquí el establecimiento de un programa donde lo central es, en la perspectiva social, la lucha por la igualdad de oportunidades y, por vía de consecuencia, la lucha contra todo tipo de exclusión social y económica y, agregó yo, en el plano político la defensa de un orden democrático no limitado a la competencia electoral, sino sostenido en la afirmación de la ciudadanía y el Estado de derecho. De esta forma, mientras para la derecha el criterio de asignación de recursos es en lo fundamental el mercado, para la izquierda lo es la sociedad, mientras para la derecha el criterio exclusivo de demarcación política lo es el de la democracia liberal, básicamente de tipo electoral y afirma sobre todo la ciudadanía política y civil, para la izquierda la democracia debe ir más allá y englobar una ciudadanía afirmativa en el ámbito de los derechos sociales, la defensa de minorías y la participación de la sociedad civil como actor legítimo en la escena política.

del marxismo como gran relato crítico de la modernidad tardía, la izquierda ya no existe. Podría argumentarse también lo contrario: la explosión nacionalista tras la globalización, el surgimiento de nuevos movimientos sociales, la unificación en tiempo real de la economía financiera a nivel mundial, el *boom* del comercio internacional: todo estaría revelando que las predicciones del viejo topo se confirman: el capitalismo se articula como una sola estructura y proceso mundiales, surgen movimientos antisistémicos a escala global y, en una palabra, la izquierda se fortalece, pese a que se diversifica y sus estructuras políticas tradicionales (partidos) se opacan y envilecen. Ninguna de estas posiciones extremas facilita la comprensión de los procesos políticos latinoamericanos en marcha.

El primer asunto que debemos tomar en consideración es la heterogeneidad de la izquierda y el cambio de su lugar histórico en la escena latinoamericana. La primera parte de mi aseveración no es nada nuevo. La puesta en escena de la izquierda socialista europea (en sus dos variantes la socialdemócrata y la propiamente bolchevique) estuvo de alguna forma vinculada a partidos obreros, pues en parte se asumía al movimiento obrero como el sujeto histórico revolucionario por definición, en parte porque realmente fue el movimiento obrero el que articuló el primer y hasta ahora único movimiento, que en Occidente en gran medida forzó al capitalismo a la articulación de lo que se ha convenido en llamar “estado de bienestar”, a un pacto social de enormes consecuencias civilizatorias. Pero en el hoy desaparecido campo socialista la clase obrera no fue la que subió al poder (si bien pudo haber ayudado a los bolcheviques a tomarlo), sino un aparato político que a nombre de estos organizó el hoy fracasado experimento socialista con su secuela de autoritarismo, pero que si algo produjo fue la rápida industrialización rusa y la apertura hacia Occidente de China. Pero ese movimiento y los actores políticos que lo protagonizaron no fueron nunca homogéneos. Hubo muchos marxismos, también muchas variantes del radicalismo bolchevique, como del socialismo democrático y todos pueden calificarse como de izquierdas.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Eric Hobsbawm (1981) demostró la heterogeneidad del movimiento marxista, como del propio movimiento socialista en su variante más



La novedad de la escena latinoamericana es que, salvo en países como Argentina y Chile con su larga tradición socialista, Bolivia en el lado minero de la militancia izquierdista, quizás en el Perú de Mariátegui, pero a través de Haya de la Torre en el APRA, y otras contadas experiencias, la izquierda latinoamericana nunca logró movilizar al movimiento obrero y representarlo. En parte esto puede tener una explicación política, pero sobre todo deseo destacar su componente social: aquí se trataba de otro tipo de sociedades muy distintas a las de Europa y Norteamérica. Los llamados movimientos nacional-populares fueron los que más acercaron a los grupos de izquierda a una verdadera experiencia de movilización social de alcance de masas, y dichos movimientos nunca estuvieron realmente liderados por partidos obreros, socialistas y mucho menos comunistas, sino por alianzas nacionales heterogéneas, donde ocupaban un lugar central la clase media, sectores burocráticos estatales empeñados en la búsqueda de un espacio nacional propio, militares e incluso empresarios nacionalistas. Los ejemplos sobran, pero fueron estos movimientos los que con sus variantes nacionales sostuvieron la experiencia de la nacionalización del petróleo en México, la industrialización Argentina, e incluso la propia revolución cubana y la revolución sandinista tuvieron de alguna manera este formato heterogéneo, "policlasista", para no hablar de la guerrilla que se sostuvo en el apoyo de la clase media radicalizada y en intelectuales surgidos de ella misma.

El otro componente del asunto es la disputa geopolítica que esta vez sí convirtió a la izquierda en un "peligroso actor" que de suyo no representaba ese gran peligro, al menos si leemos el asunto, como dije arriba, desde la perspectiva de su capacidad de representación social. Fue esto y no otra cosa lo que convirtió a la revolución cubana, como primera revolución socialista en Latinoamérica, en un referente universal de toda la izquierda latinoamericana, fue la disputa geopolítica la que por otro lado cercenó las posibilidades de una revolución nacionalista como fue el caso de

---

radical, como un componente del propio desarrollo del marxismo como movimiento y como proyecto teórico-político.

la Nicaragua Sandinista. Tan es así que desaparecida la disputa este-oeste el surgimiento del zapatismo en México, (coetáneo del TLC México-Estados Unidos-Canadá), hoy nadie en Washington se preocupa de ese movimiento y a nadie molesta el asunto en México, sobre todo en Los Pinos.

Pero el fin de la guerra fría y la globalización cambiaron todo esto. El componente geopolítico, a través del cual Washington miraba a la izquierda latinoamericana, fue sustituido por una nueva mirada económica y política. La unipolaridad hegemónica en lo militar abrió otra agenda económica: la del libre comercio, la del poder del mercado; mientras, el predominio del liberalismo afirmó una agenda democrática. Ambas se reflejaron en el Estado y en las economías de la región: de un lado el llamado *Consenso de Washington* impuso una agenda de reformas económicas cuyos ejes centrales eran simples: reducción del Estado, apertura de la economía y estabilización macroeconómica. Por otro lado, en la nueva situación los mismos actores hegemónicos se interesaron en fortalecer un esquema democrático competitivo, al menos en términos electorales.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Hay que tomar en serio el cambio de la política norteamericana hacia los gobiernos latinoamericanos en materia de democracia. Este giro de la política norteamericana ha sido determinante en la transición a la democracia en países como República Dominicana y Haití y no ha planteado obstáculos al ascenso al poder de las opciones de izquierda del Cono Sur. Más aún, en el caso de Brasil, la administración Bush con todo y no ver naturalmente con agrado el triunfo de Lula, definió una política de entendimiento y no confrontación hacia su gobierno, lo que fue profundizado por la administración Obama. Esto no quiere decir que en el caso de la administración republicana no continuó prefiriendo gobiernos conservadores, o que Obama no prohiciera a su vez en muchas situaciones opciones poco calificables como “democráticas”, lo único que demuestra es que en la presente coyuntura mundial, al menos para Latinoamérica, la democracia electoral define un condicionamiento importante de la política exterior norteamericana, que en nuestro caso abre un campo de posibilidades a la izquierda que asuma los procedimientos democráticos. El giro liberal de la política Obama hacia la región fortalece este argumento, de lo contrario no podríamos comprender la decisión norteamericana, y particularmente del Presidente Obama, de apertura hacia Cuba. Véase a Jorge Domínguez (2010) y Mark Weisbrot (2011).

La globalización hizo otro tanto, modificando el lugar de la región en el sistema mundial, abriendo sus economías, imponiendo el dominio del capital financiero en la lógica de articulación con el sistema mundial y quizás lo que es más importante, transformando la organización social misma. Ahora Latinoamérica surgía como un continente esencialmente urbano, dominado por una dinámica economía de servicios, con un Estado en crisis y con menor poder de intervención en la sociedad, una nueva clase media profundamente integrada al ideal del *american way of life*, en medio de una mayor desigualdad, aumento de la pobreza y en general deterioro del nivel de vida de la población. Esto transformó no solo la agenda sino también el lugar de los actores políticos, y naturalmente el espacio mismo que ocupaba, o podía llegar a ocupar, la propia izquierda.

La ya débil conexión con el mundo obrero se transformó y en su defecto surgieron nuevos movimientos sociales y expresiones organizativas del complejo mundo laboral. Pasadas las transiciones posautoritarias en los finales de los setentas y los años ochenta, con el telón de fondo de la década perdida y tras el fortalecimiento de la democracia electoral en la región, a finales de los noventa quedó en evidencia la precariedad de la agenda democrática: déficits institucionales que fortalecían el manejo neopatrimonial del Estado y daban fuerza al clientelismo político como mecanismo formador de lealtades e incluso de legitimidades políticas. En este esquema político, una sociedad civil débil no solo fortalecía el presidencialismo autoritario y las alianzas electorales volátiles, afirmaba sobre todo un déficit ciudadano patente en ámbitos diversos (PNUD, 2004). Lo que quizás tenga mayor importancia fue la pérdida de centralidad del Estado en la economía y como espacio articulador de los pactos políticos, la creciente autonomización de la sociedad civil del liderazgo hegemónico de los partidos y con ello el fortalecimiento de nuevos movimientos sociales, y en medida no menos importante, el fortalecimiento de una cultura democrática en una sociedad abierta, permanentemente expuesta a los medios de comunicación. En una palabra se transformó lo que Garretón ha llamado *la matriz sociopolítica* (1991 y 1995).

En este marco, es natural que los actores sociopolíticos, sobre todo los partidos, se hayan transformado, específicamente la

propia izquierda. Simplificando demasiado las cosas, me atrevería a sostener que en América Latina desde finales de los noventa podemos reconocer al menos tres grandes categorías de movimientos políticos de izquierda:

*La izquierda fundamentalista.* Esta izquierda mantiene la perspectiva del choque frontal, acepta la democracia no como un marco civilizatorio de la convivencia política, sino como un medio para ganar espacio de masas. Rechaza la globalización por entenderla que representa la versión contemporánea del imperialismo. Hubo, si se quiere, al menos dos versiones de esta izquierda en el pasado reciente (me refiero a los años noventa): la de organizaciones como el FMLN en El Salvador, sobre todo de sus sectores radicalizados como el liderado por Chafik Handal, más cercano a la tradición de los partidos comunistas en sus versiones de la guerra fría y una versión, más acorde con los tiempos, cercana a los nuevos movimientos sociales, tal es el caso —paradójicamente— del zapatismo en México y su Sub Comandante Marcos: hijo de la posmodernidad, socialista y, sin embargo, demócrata radical.

*La izquierda populista.* Esta variante acepta los riesgos de la globalización, asume la democracia, pero no se compromete demasiado con las implicaciones de tipo institucional que de ello se deriva (espacio libre para la crítica pública, fortalecimiento del Estado de derecho, defensa del pluralismo y respeto a las minorías). Se sostiene en un conjunto heterogéneo de fuerzas sociales, como en los viejos movimientos nacional-populares, pero lo hace de cara a la política mediática dominante, como son los casos de Ecuador y de Bolivia. Lo esencial aquí es que esta izquierda cuando alcanza el poder o participa del mismo sostiene una política clientelista en su vínculo con las masas, o, más propiamente, con sus electorados, así como un manejo neopatrimonial del Estado, allí donde alcanza el poder. El mejor ejemplo de esto fue Chávez en Venezuela.<sup>4</sup> El caso de Rafael Correa en Ecuador entra en este marco, al igual que el populismo nacionalista y radical de Evo Morales en Bolivia, el

---

<sup>4</sup> En este sentido sin la renta petrolera difícilmente Chávez hubiese sobrevivido en el poder, tras el golpe militar y la coyuntura del referéndum revocatorio.

cual en la medida en que se afirmaba en el poder asumía una actitud realista respecto a los Estados Unidos y a su vecino chileno en torno al tema del acceso al Océano Pacífico. De alguna forma el sandinismo cabe dentro de esta categoría, pero no el de hoy, con Ortega al frente como autócrata de nuevo tipo, cuyo gobierno se asemeja más a un régimen autoritario y clientelista que a una experiencia nacional-popular, como también la experiencia kirchnerista en Argentina.

*La izquierda reformadora.*<sup>5</sup> Esta variante apuesta por la democracia, se decide por aceptar los riesgos de la globalización y entiende que la lucha contra la exclusión social debe evitar el choque frontal con la derecha conservadora. Acepta el programa de reformas económicas neoliberal, al tiempo que reconoce sus limitaciones en el campo social y en este ámbito da pasos tímidos por un programa social de cara a la pobreza y la exclusión. El principal ejemplo de esta izquierda es la concertación en Chile, pero también lo es el PT en Brasil, en las experiencias de gobierno de Lula y Dilma Rousseff. En ese sentido, puede incluirse al gobierno de Kirchner en Argentina, y las experiencias de gobierno de Tabaré Vázquez, como la de José (Pepe) Mujica, en Uruguay.

---

<sup>5</sup> Introduzco la expresión "izquierda reformadora" para distinguir lo que fue la disputa entre reforma y revolución que escindió al movimiento socialista alemán y en general europeo, de los retos de la globalización hoy día y las opciones de izquierda. La disputa al interior de la socialdemocracia alemana en muchos sentidos fue un choque de métodos y estrategias, y en menor medida de concepciones. Lo que distinguía a Kautsky de Liebknecht, o de Rosa Luxemburgo, no era el asunto de la democracia (aunque al interior de las organizaciones socialdemócratas este debate se planteó), sino el método y en consecuencia la evaluación de los tiempos de la revolución. Hoy día la izquierda moderna acepta el imperativo del mercado, pero entiende que este no debe ni puede pautar la organización de la sociedad, pero sobre todo asume al Estado como el espacio que debe establecer la normativa reguladora de su movimiento ciego y debe proteger a la sociedad de sus consecuencias perversas. De aquí el papel que en el debate contemporáneo tiene la batalla por la democracia, de aquí el rol activo que se le asigna a la sociedad en su autonomía de la política partidaria.

En esta tipología hay puntos comunes y profundos desacuerdos. Por lo pronto, es evidente el rechazo a las consecuencias que, en el plano social, han tenido los procesos de apertura económica impulsados por el *Consenso de Washington*. También comparte la preocupación por la pobreza y los procesos de exclusión social. Sin embargo, en determinados ámbitos políticos de izquierdas en su vertiente fundamentalista hay un sesgo igualitarista que no acepta que lo central es la igualdad de oportunidades, tanto en el ámbito del mercado como en el social. Pero la demarcación central se define, a mi juicio, en el ámbito político, pues mientras el fundamentalismo de izquierda asume la democracia como un medio, y el populismo izquierdista no defiende la democracia en términos de las instituciones que caracterizan a dicho régimen, solo la izquierda reformadora sostiene una perspectiva de la democracia como un compromiso institucional y ciudadano.

## 2 ¿QUÉ REPRESENTA LA IZQUIERDA LATINOAMERICANA EN EL PODER?

El triunfo del PT y la llegada a la presidencia de Lula en Brasil generaron grandes expectativas en la izquierda latinoamericana, lo que se reforzó con los triunfos de la izquierda en Uruguay, Argentina, Bolivia y Ecuador. Pero los causales de los gobiernos de izquierda, tanto los que ya han salido del poder, como los que aún permanecen en el mismo,<sup>6</sup> son muy diversos: el acuerdo de transición post dictadura en Chile, la fortaleza del PT desde el sindicalismo, a los gobiernos locales y estatales en Brasil, la alianza

---

<sup>6</sup> Podría decirse que estos gobiernos cubren un espectro muy amplio: Venezuela (Chávez y Maduro) Brasil (Lula y Rousseff), Chile (Lagos y Bachelet), Argentina (Ernesto y Cristina Kirchner), Ecuador (Gutiérrez y Correa), Uruguay (Vázquez y Mujica). Hay también muchas experiencias de gobiernos locales en manos de la izquierda, la principal de las cuales ha sido la del gobierno de la ciudad de México con López Obrador antiguo líder del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y hoy líder del Movimiento de Renovación Nacional (MORENA).

del frente amplio en Uruguay, el deterioro del sistema de partidos tradicionales en Venezuela, la crisis del partidismo populista en Ecuador: todos definen situaciones muy distintas. Cuando se habla entonces de auge de la izquierda, el mismo no obedece únicamente al descontento de masas con los programas neoliberales, aunque este sea un aspecto central y determinante. Esto tiene que ver con procesos políticos más profundos. Si esto es así, no puede hablarse tampoco de un común espacio de sostenibilidad de estos gobiernos, pues las experiencias y situaciones nacionales son muy heterogéneas.<sup>7</sup>

A diferencia de casos, como el tradicional Partido Socialista chileno, o el peronismo argentino, en un contexto donde los actores políticos no tienen referentes sociales organizados por lealtades ideológicas y donde los proyectos nacional-populares no ocupan más un rol movilizador del cambio social y las estrategias de desarrollo, es difícil que un partido o una coalición de ellos pueda reclamar la representación limpia de un determinado grupo o clase social. Esto no es un asunto de exclusivo tinte latinoamericano, pasa con la política moderna en general, la cual se motoriza en gran medida por preocupaciones de corto plazo y grandes esfuerzos

---

<sup>7</sup> Véase a Ludolfo Paramio (2003 y 2009) donde el eje del análisis es la cambiante dinámica de los mercados electorales latinoamericanos en su relación con los fracasos de los programas de ajuste, las privatizaciones y en general la política neoliberal. En esta óptica, en gran medida el ascenso de la izquierda al poder se explica fundamentalmente por la desilusión del electorado latinoamericano ante los gobiernos que han sostenido estos programas. Sin discutir el asunto con mayor profundidad, asumiendo como cierto este enfoque, es claro que el mismo explica una parte del asunto, puesto que en Chile la concertación en los gobiernos de Frei y de Lagos asumieron desde el principio la lógica de la apertura y el propio Lula, ya desde la campaña contra Serra, sobre todo al final de la misma, dio garantías al capital financiero de que seguiría una política ortodoxa en materia económica, sobre todo fiscal. Sin embargo, la larga permanencia de gobiernos de izquierda obliga a ampliar el marco explicativo, en casos como los de Evo Morales en Bolivia, Correa en Ecuador y el PT en Brasil (Lula y Dilma Rousseff). Tras la muerte de Chávez en Venezuela estamos obligados a reconocer el giro autoritario del presidente Maduro y en general del ejercicio del poder en el post chavismo, donde la fuerza del militarismo permea toda la estructura estatal.



mediáticos. Esto en el caso de la región latinoamericana simplemente afirma que la política concreta está obligada a la búsqueda de apoyos socialmente heterogéneos, y en consecuencia al establecimiento de compromisos inestables. El hoy olvidado gobierno de F. H. Cardoso en Brasil fue un ejemplo exitoso de esta realidad, con la salvedad de que el Presidente sí tenía una visión de largo plazo. Lo mismo podría decirse de las experiencias del PT en Brasil, tanto con Lula en el poder y los gobiernos de Dilma Rousseff, hasta su salida del mismo en el 2016. El caso de la experiencia de la Concertación chilena cabe también en este caso. Los casos inversos son los de Chávez en Venezuela y Correa en Ecuador.

En el caso de la Venezuela de Chávez, sus éxitos electorales condujeron a la división de la sociedad y al cierre de un espacio de diálogo con la oposición política, tanto de centro conservador como de centro izquierda, que diera paso al elemento quizás central de la democracia: la concertación no solo de mayorías, sino más bien al convencimiento de la gente en la viabilidad de las propuestas. La incapacidad de Chávez para buscar un espacio de entendimiento con el empresariado y con la clase media y un amplio sector popular, le bloqueó a su clara mayoría el potencial de consenso necesario para afirmar la democracia. Su sucesor, Nicolás Maduro, simplemente ha reiterado hasta el absurdo esta línea de confrontación del chavismo, olvidando su parte conciliadora. En el caso de Ecuador, la alianza que condujo a Gutiérrez al poder, de por sí precaria, pronto se rompió por el lado del movimiento indigenista que le apoyaba. En cambio Correa, si bien ha recibido apoyos del movimiento indígena ecuatoriano, esto no ha sido un cheque en blanco, sino un espacio de tensa cooperación, siendo la base social del presidente el elemento popular urbano de Guayaquil y Quito. Al decir de autores como de la Torre (2013), con Correa asistimos a una experiencia populista con un alto componente tecnocrático.

La destitución del Presidente Gutiérrez de su cargo por el Congreso, su exilio en la embajada del Brasil en Quito y su sustitución por el Vicepresidente Palacio, revelan dramáticamente los límites del populismo de izquierda. Sin una base de poder sostenido en el sistema de partidos, con el apoyo del movimiento indigenista y el propio ejército, la llegada al poder de Gutiérrez desde



el principio se sostuvo en un equilibrio muy precario, pero sobre todo reveló serias limitaciones, una vez el movimiento indígena rompió con el gobierno y este pasó a una política de búsqueda de aliados en el sistema tradicional de partidos. Las acciones autoritarias de Gutiérrez pasaron así a ser componentes de su acelerado aislamiento. Cuando el presidente decidió disolver la Suprema Corte de Justicia y la propia clase política —representada por el Congreso— decidió no darle apoyo en esta acción, su suerte quedó sellada. Lo único que faltaba era que el ejército lo dejara solo, y así lo hizo, dándole carta abierta en la práctica al Congreso para su destitución. De esta forma si la presión del movimiento social hizo estallar al gobierno de Gutiérrez, lo fue porque la clase política y el propio ejército le dieron simplemente la espalda y la propia institucionalidad democrática del país era precaria. De nuevo la perpetua fragilidad del sistema político ecuatoriano hizo estallar un gobierno cuyo discurso izquierdizante muy rápidamente quedó en la práctica sin referentes sociales y políticos. En los dos casos, el de Chávez en Venezuela y el de Gutiérrez en Ecuador, se revela con dramatismo que la simple construcción de mayorías no conduce a la gobernanza democrática.

La llegada al poder de Rafael Correa no puede verse desprendida de esa tradición. No olvidemos que su ingreso al tren gubernamental fue como ministro de hacienda del sucesor de Gutiérrez, quien fuera vicepresidente del primero y le sustituyó tras su caída, Alfredo Palacio. Los éxitos de Correa comenzaron a cosecharse ya en su cargo como ministro, precisamente a consecuencia de su postura contra el FMI, y la posibilidad de un acuerdo de libre comercio con los EE.UU. Labró así la suficiente popularidad como para en el 2006 anunciar su candidatura a la presidencia con el apoyo de un núcleo de intelectuales de izquierda y de un amplio concierto de fuerzas políticas, desde Pachakutik, que representaba a los intereses indígenas, hasta el pequeño Partido Comunista del Ecuador. Correa derrotó a Noboa en segunda vuelta, siendo reelecto en el 2009 y luego en el 2013. Se apoyó en la propuesta del llamado “socialismo del siglo XXI” que había diseñado Chávez, e impulsó en el plano interno importantes reformas en principio inspiradas en la revolución liberal del siglo XIX, ocurrida en el Ecuador, aunque sus reformas no violentaron nunca un cierto canon

económico más o menos ortodoxo, tecnocrático al decir de De la Torre (2013). Su radicalismo lo condujo a un discurso antiimperialista en un estilo populista, asociado estrechamente a la propuesta del ALBA que impulsaba Caracas e integrado a UNASUR. En el marco de la fragmentación política característica del Ecuador, el populismo de ascendiente nacionalista y antiimperialista de Correa afirmó un liderazgo vertical que le hizo entrar en contradicciones con numerosos actores políticos, aunque su popularidad se mantuvo.

El ascenso de Lula al poder es diferente. Brasil es quizás el único país latinoamericano que completó el proceso de sustitución de importaciones, lo cual dio base al nacimiento de una clase trabajadora moderna y organizada y con gran poder. Esto se tradujo en un movimiento sindical fuerte en sectores industriales como el automovilístico y en determinadas zonas, como el Gran Sao Paulo. El nacimiento del PT es el producto de esta fortaleza del sindicalismo obrero, pero también de la existencia de una masiva clase trabajadora y una intelectualidad muy vinculada a movimientos sociales activos. Hoy el PT, pese a su evidente crisis, continúa siendo la organización política brasileña de mayor presencia nacional después del PMDB, en medio de una tradición de fragmentación de las expresiones políticas, donde las realidades estatales arropan la realidad federal en múltiples aspectos, de lo cual deviene un sistema de partidos con difíciles capacidades de expresión nacional, una gran fragmentación de lealtades, de acuerdo a las realidades estatales y regionales y, en consecuencia, una tradición de negociaciones permanentes, alianzas complejas y múltiples compromisos, que definen la política brasileña de modo muy distinto a la tradición latinoamericana (Singer, 2012).

La larga duración de la dictadura de Pinochet con su secuela de barbarie y crímenes, así como su revolución conservadora, la “gran transformación” la han llamado dos autores socialistas (Martínez y Díaz, 1996), si bien cambiaron la escena chilena, no liquidó a los partidos tradicionales del período anterior, tanto por el lado del socialismo, de la democracia cristiana y el pequeño partido radical, como del propio partido comunista.

Lo que el exilio y la resistencia interna a la dictadura enseñaron fue la necesidad del acuerdo y el compromiso como medios

necesarios no solo para salir de la dictadura, sino sobre todo para sostener luego el ejercicio democrático. Esto tuvo costos muy altos, al punto de que obligó a todas las fuerzas políticas a moverse hacia el centro, y cuando esto ocurre, como ha señalado Bobbio, simplemente indica que la izquierda se ha tenido que mover un poco a la derecha, al tiempo que esta última lo ha tenido que hacer a la izquierda. El producto de esto ha sido la larga permanencia de la concertación como alianza política estable en el ejercicio del poder por doce años ininterrumpidos, con el breve intervalo del gobierno de Piñera.

En el 2010, Sebastián Piñera llega al poder en Chile en un contexto trágico, con el terremoto ocurrido ese año. De todos modos, pese a los conflictos que se le presentaron en su gobierno, sobre todo al principio del mismo, el gobierno de Piñera no implicó ningún giro radical a la política implantada por la Concertación en materia macroeconómica y fiscal. Incluso analistas sostienen que Piñera en cierto modo lo que hizo fue aplicar un programa de centroderecha conservador, pero modernizante, en la orientación general que la propia Concertación había trazado. Aunque esto no sea completamente cierto, lo que sí es evidente es el hecho de que el gobierno de Piñera no implicó ninguna medida de radical rechazo a las orientaciones de política económica de la Concertación. Realmente lo que esto implica es que en Chile se ha impuesto una democracia de centro, la cual si bien no ha podido enfrentar las tendencias concentradoras del ingreso en el marco del proceso de crecimiento económico chileno, que sí ha reducido significativamente la pobreza, le ha asegurado estabilidad política. Fue en esas condiciones que Bachelet regresó de nuevo al poder en marzo del 2014.

Fueron las condiciones políticas internas las que en Chile obligaron a la izquierda socialista, como al centro democristiano, a unir sus fuerzas, siendo la necesidad de fortalecimiento de la democracia el eje que ha mantenido la alianza. Las presiones de la globalización, la apertura de la economía, el dinamismo de su sector externo y en general el surgimiento de un empresariado moderno y competitivo, no deben verse como el simple resultado de las presiones foráneas o la seca consecuencia de la globalización y el giro de la geopolítica norteamericana. El Chile democrático representa más

que eso: la posibilidad de que en el contexto de la globalización se abra la doble vía de una salida sostenible de la democracia y la inserción exitosa en el escenario económico mundial. Sin embargo, hoy día surgen nuevos problemas en la sociedad chilena, los que van desde la apatía por la política, el descreimiento de la juventud en la participación en los problemas de la vida pública, hasta tensiones limítrofes con los vecinos andinos, todos problemas que ya las sociedades occidentales más modernas los padecen desde hace años, hasta llegar al ahondamiento de la desigualdad social, pese a la efectividad de los programas de combate a la pobreza.

De esta forma, los gobiernos de centroizquierda (lo que llamo la izquierda reformadora) en Chile constituyen un complejo producto de la previa revolución conservadora de la dictadura pinochetista, la conservación de una larga tradición de grandes partidos que sobrevivió a la dictadura, como también el éxito relativo de las políticas de estabilización macroeconómica de los gobiernos de la Concertación, en particular sus reformas sociales y sobre todo el sostenimiento de un empresariado moderno y una clase política con gran capacidad de sostenimiento de acuerdos y compromisos estables.

El caso del PT en el poder es distinto. Hay que señalar en primer lugar la experiencia de ese partido a nivel local y estatal, como también ponderar los propios éxitos del gobierno de Cardoso, que en el plano de las estrategias de estabilidad macroeconómica y política fiscal mantuvo al PT en el poder y a Lula en particular. A esto se une el convencimiento de la cúpula del PT de la necesidad de una solución de compromiso que permitiera su acceso al poder.

En los dos casos sin embargo hay muchos elementos coincidentes. En ambos casos, los actores políticos al frente de los gobiernos asumen las limitaciones y constreñimientos del contexto de la globalización, como del marco político de la post Guerra Fría. En un plano concreto la concertación chilena y el PT brasileño han girado hacia el centro para poder precisamente asumir principios básicos de la izquierda histórica, resumidos en la cuestión de la exclusión social. Pero al hacerlo han sido obligados a asumir un programa de apertura y competitividad, parte del credo conservador. En palabras de Touraine, han asumido la única alternativa posible en la región: hacer suyo un programa de centroderecha

para sostener la democracia y dar pie a reformas que solo en el plazo mediano podrían dar frutos en la lucha contra la exclusión social.

### 3. MÁS ALLÁ DE LA COYUNTURA NEOLIBERAL

La izquierda hoy es heterogénea, representando un conjunto diverso de agregados sociales. Hay sin embargo algo más: hoy día no existe un referente (o sujeto) totalizador en torno al cual se nuclea un proyecto histórico único. El sujeto unificador de los movimientos sociales no existe más. La política en este contexto ya no tiene referente único o bipolar y ningún movimiento (partido u otro tipo de espacio político organizado) puede aspirar a representar la complejidad de subjetividades sociales de raíz popular o laboral. De aquí el espacio ganado por la sociedad civil y los llamados nuevos movimientos sociales; de aquí la recomposición del lugar de los partidos en la estructura sociopolítica y sobre todo, la rearticulación de sus lazos con el Estado.

Este enfoque al menos ayuda a entender la diversidad de expresiones de la izquierda, sobre todo permite reconocer los límites que a la propia acción de izquierda se le imponen en el presente contexto: de un lado, la fuerza del neoliberalismo como discurso ideológico conservador; por otro lado la propia debilidad de instituciones centrales del orden social, como el Estado, y sobre todo la recomposición social y económica que ha impuesto la globalización.

La novedad del punto es que en el marco del descontento con las propuestas neoliberales y la apertura de las economías latinoamericanas, no llegan al poder las expresiones fundamentalistas de izquierda, sino las variantes populistas y reformistas. La primera variante es la que ofrece mayores resistencias aparentes al "formato" neoliberal de la apertura económica, las privatizaciones y en general la fuerza de los mercados, pero son las últimas las que no solo han llegado al poder, sino las que han demostrado posibilidad de permanencia en el mismo y mayor eficacia en impulsar una agenda (aunque mínima) que enfrente la exclusión y la pobreza. Naturalmente, la excepción fue Chávez, pero la estrategia de choque frontal y división de la sociedad en bloques que caracterizó a

su gobierno, y al de su continuador Maduro, tiene escasas posibilidades de diálogo y acuerdo con el resto de la sociedad, sobre todo sus reales o supuestas conquistas se hacen poco sostenibles a futuro. En un sentido opuesto la sostenibilidad de las conquistas reformistas de la izquierda como en Chile, al apoyarse en un esquema de equilibrio de compromisos, forzados a otorgar amplias concesiones al centro conservador, ciertamente involucra a la derecha y con ello gana un espacio real para sostener conquistas y reformas más allá de la coyuntura electoral, pero también es cierto que esa izquierda, precisamente por esas limitaciones no puede avanzar mucho en las reformas sociales, lo que tiende a socavar su legitimidad de masas, específicamente electoral.<sup>8</sup> Pero la ironía de Touraine no se marchita por eso: en Latinoamérica se impone la reforma y con ello el acuerdo inteligente.

Esto abre la posibilidad de que la izquierda en el poder defina un proyecto sostenible, lo cual implica asumir con realismo el condicionamiento de la globalización, no como “variable exógena”, al estilo de la dependencia, que se le impone a la periferia, sino como contexto mundial en el cual los países en desarrollo se mueven. Esto supone asumir el reto de la competitividad, la apertura de las economías y la lógica de los mercados. Para hacerlo habrá que abandonar los enfoques aislacionistas y radicalmente estado-céntricos. Ello implica asumir con realismo no solo la geopolítica global y —en este marco— la presencia de Estados Unidos como

---

<sup>8</sup> En el mediano plazo es aquí que se encuentran las posibilidades de la derecha chilena: apoyada en las conquistas ganadas por la izquierda, el discurso populista de personalidades como Lavín no le impidió mantener su formato conservador, pero fue Piñera quien desde la derecha logró derrotar a la concertación en un proyecto de derecha, aunque al respecto debe decirse que su contrincante no era un buen candidato (Frei hijo) y el discurso de Piñera asumía muchos de los puntos del programa de la Concertación. Este discurso de la derecha permea no solo a la clase media sino incluso a los grupos populares mismos. En cualquier caso, las conquistas democráticas alcanzadas en Chile le ha permitido a la Concertación, aún estando fuera del Poder Ejecutivo, mantenerse como fuerza central de la escena política chilena, al punto de que en el 2014 pudo regresar al poder después de Piñera, con la Señora Bachelet como nueva Presidenta del país.

el polo hegemónico en la región, sino también la geoeconomía y la política de bloques. En este último contexto los gobiernos de izquierda tienen muchas posibilidades de avanzar en la perspectiva de una mirada latinoamericana común, capaz de negociar y fortalecer un nuevo esquema de relaciones con Estados Unidos y Europa. Las posibilidades de MERCOSUR saltan a la vista, aunque el camino esté lleno de escollos.

Si bien es cierto que el programa neoliberal<sup>9</sup> en el que se ha sostenido la estrategia de las agencias multilaterales, como el FMI y el Banco Mundial (BM), ha fracasado en su diseño general, hoy día no se tiene un programa alternativo capaz de generar un nuevo consenso global distinto y alternativo al de Washington.<sup>10</sup> En la búsqueda de esa alternativa los gobiernos de izquierda pueden y deben desempeñar un rol de primer orden. Pero para ello los

---

<sup>9</sup> El propio BM ha aceptado que los programas privatizadores no han tenido la eficacia que se esperaba, sobre todo en materias como la energética, y otros en los que sí han funcionado como en la administración de carreteras han tenido costos altos para los usuarios. El BM ha defendido incluso que en este ámbito en determinados casos es posible una mayor eficacia de la gestión pública que la privada. Esto implica reconocer un relativo giro del enfoque, pues en el fondo admite que la lógica del mercado por sí sola no resuelve los problemas de la gerencia macroeconómica e implica la acentuación del elemento institucional y social en la definición de políticas macroeconómicas. El FMI, a su manera, ha tenido que admitir el fracaso de su estrategia en Argentina, flexibilizando su posición en los programas de ajuste que sucedieron a de la Rúa, lo mismo ha ocurrido en República Dominicana, si se comparan las exigencias de los programas de ajuste de los años ochenta con programas de ajuste como el del 2005 y en general la flexibilización de su política de préstamos (Banco Mundial, 1997; Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, 2006).

<sup>10</sup> Joseph Stiglitz (2002 y 2004), por ejemplo, ha planteado duras críticas al programa neoliberal del *Consenso de Washington*, pero las mismas tampoco definen una alternativa clara al neoliberalismo hegemónico, no porque carezcan dichas críticas de racionalidad y argumentos convincentes, sino por la heterogeneidad de situaciones políticas en las que tendría que implementarse el argumento básico: recuperar el rol regulador del Estado, dimensionar la cuestión social en la racionalidad de las estrategias macroeconómicas, definir espacios nacionales, regionales y globales defensivos frente a la volatilidad del capital financiero.



esfuerzos del regionalismo abierto deben avanzar en programas reales y efectivos de integración o acuerdos subregionales, definiendo consensos políticos comunes frente a las esferas de los poderes hegemónicos, tanto en lo que tiene que ver con los tratados de libre comercio como se negocia hoy con Estados Unidos, Europa y los países de la Cuenca del Pacífico, como en lo referente a las complejidades de la agenda de seguridad y desarrollo social en la región.

Mientras esto no ocurra será muy difícil estructurar programas sociales que combatan la exclusión y la pobreza sin condicionamientos geoeconómicos, como los de la volatilidad del capital financiero internacional y los programas de ajuste. Esto implicará reconocer que dichos programas requieren, además de estas posibilidades económicas, de esquemas realmente distributivos del ingreso y de una mayor participación ciudadana en el ejercicio de la política. Y esto conduce al reconocimiento del marco político de la gestión gubernamental de la izquierda. Si algo define esta tarea es el hecho de que la democracia latinoamericana es hoy día una tarea inconclusa que debe ser completada, siendo su ruta la de la construcción de la ciudadanía que demanda el Estado de derecho. Si la izquierda en el poder no logra responder a la agenda que esto implica (lucha contra la corrupción, efectividad de la justicia, seguridad ciudadana y transparencia) todo lo que se pueda alcanzar en el plano de las reformas sociales no solo será incompleto, sino difícil de ejecutar. La tarea, pues, de la democracia política va de la mano con la tarea de la equidad social.

Es imposible hoy asaltar el Palacio de Invierno sencillamente porque este ya no existe, ni como figura emblemática, ni como método de lucha política, ni como marco geopolítico de la lucha social. Las estrategias del pasado no solo han perdido sentido y racionalidad, sino que incluso el marco conceptual que las sostenía se ha desvanecido. El ejemplo del debate "dependencia-desarrollo" es ilustrativo. La teoría de la dependencia en sus diversas versiones no puede explicar las complejidades en las que se mueve hoy América Latina en un mundo globalizado. La asimetría nort-sur ha dado paso a otras asimetrías no menos complejas donde el ejemplo del éxito asiático no solo abrió un camino desde el sur hacia la industrialización sostenida, sino que la crisis de 1997 en que



luego se sumió esta región ha revelado también su vulnerabilidad ante la volatilidad del sistema financiero internacional. Ambos elementos expresan dimensiones de un solo sistema.

La revolución tecnológica e informacional en marcha reordena los flujos económicos mismos, desarticula y relocaliza los circuitos industriales y modifica la lógica reproductiva del mundo del trabajo. En este escenario el Estado pierde su capacidad centralizadora y directiva del proceso económico, el mercado arroja ahora circuitos económicos antes dirigidos por el Estado o comandados por el mismo, en una palabra el tema societal-económico pasa a ser predominante ante el momento estatal-político. Se reordenan así las matrices relacionales del Estado con la sociedad, y de la economía con la política (Castells, 1997: Cap. 5).

De esta forma si aún queda lugar para la izquierda en la escena política latinoamericana la misma tendrá que asumir con realismo la complejidad de la coyuntura mundial y regional. Lo que es más importante, la izquierda deberá aprender a constituir una fuerza política convencida de la tolerancia democrática y el pluralismo, como condiciones ambas de su presencia histórica y eficacia política. Esto supone asumir un discurso y un proyecto político no autoritario, aunque no forzosamente socialdemócrata (en la variante reformista de la izquierda). El discurso populista de izquierda puede sostener durante un tiempo un proyecto político e incluso alcanzar éxitos parciales, pero no es sostenible como alternativa político-democrática a la crisis de la región.

El eje central del asunto continúa siendo el reto que significa para la izquierda asumir la lucha contra la exclusión y, en esta perspectiva, asumir un discurso coherente frente al tema de la igualdad, conservando la gobernabilidad democrática y asegurando el éxito de las políticas sociales. En el marco de las políticas neoliberales esta tarea es imposible de llevar a cabo con éxito. Fuera de este marco los proyectos políticos encuentran obstáculos doctrinales en los organismos multilaterales que regulan y ordenan la economía global, principalmente en su dimensión financiera. La solución a esta aporía solo puede venir desde lo político, aun cuando no se puede plantear ninguna estrategia con posibilidades de éxito desconociendo la realidad económica global y regional. De esta forma, la cuestión democrática pasa así a constituir el eje

clave de la gobernanza y el tema de los acuerdos regionales, como las estrategias de bloques (MERCOSUR, TLC) terminan por constituir un necesario espacio para impulsar estrategias comunes de cara a los problemas, no solo económicos, sino también políticos y sociales. La gobernanza democrática y la cuestión social adquieren así una dimensión regional necesaria para el éxito de la gestión exitosa de la izquierda en el poder. La izquierda populista no puede sostener una estrategia de ese tipo, y el fundamentalismo de izquierda ha sido rechazado insistentemente por el electorado latinoamericano, aunque puede apuntarse éxitos electorales parciales en los gobiernos locales, ganando escaños en el parlamento.

La llegada de la izquierda al poder resultó un complejo producto de su reacomodo reformador, lo que la obligó a girar hacia el centro, como del desencanto ciudadano con las políticas neoliberales. La sostenibilidad de ese experimento no puede asumirse como permanente, ha dependido mucho de la coyuntura internacional (variable no controlada nacionalmente), de los programas mismos de la izquierda donde el ejercicio transparente del poder ha jugado un rol determinante (variables sí controladas por el propio movimiento), como del marco regional en que se inscriban. En principio Lula lo comprendió y los demás miembros del MERCOSUR, como por la propia concertación en Chile. Sin embargo, si en el plano regional y esencialmente en lo relativo a las relaciones con Estados Unidos esto condujo a los gobiernos del PT a una prudente relación bilateral, unido a una no menos importante búsqueda de hegemonía regional en el MERCOSUR y en el Caribe, en el plano interno, al final de las experiencias de gobierno de Dilma Rousseff no pudo impedir la crisis, esta vez precipitada por la presión de una derecha revitalizada, pero sobre todo debido al debilitamiento de un partido gobernante muy deteriorado por la corrupción en importantes núcleos dirigentes (Singer, 2009 y 2012).

Pero lo más importante es que una política democrática es la clave para que la izquierda se sostenga como opción capaz de producir reformas sociales significativas. Más allá de la conquista coyuntural del Poder Ejecutivo lo realmente importante es que con una visión moderna y pluralista, democrática e institucional, hoy se hace posible para la izquierda su constitución en un determinante

político significativo de la gobernanza democrática, lo que implica aceptar con realismo los límites y posibilidades de la vida democrática, si es que se quiere asumir con firmeza y responsabilidad la lucha contra la desigualdad y la opresión.

#### 4. LA CRISIS DE LA IZQUIERDA Y SUS TRANSFORMACIONES EN EL PODER

Al convertirse en opción de poder y tomar la ruta democrática, a la izquierda latinoamericana no solo se le planteó la posibilidad de llegar al poder por la vía electoral, como en efecto ocurrió, también se enfrentó al compromiso democrático en su plena consecuencia, a saber: la incertidumbre de la competencia electoral en sus resultados, la asunción de un *ethos* democrático que debía defenderse, una alta dosis de realismo que conduciría a la negociación y al acuerdo como componentes rutinarios de la política, así como el manejo de resultados no previstos que podían conducir a derrotas. Pero lo central es que con todo esto la izquierda hacía entrada al mundo de la incertidumbre democrática y los compromisos que acarrea, lo cual se ha visto claro en el momento en que la larga permanencia de gobiernos de izquierda comenzó a dar los frutos propios de la incertidumbre política de la democracia, las derrotas electorales y las consecuentes salidas del gobierno.<sup>11</sup> Con ello se abrió otro capítulo de la política de la izquierda en el poder: el de sus fracasos como gobierno y, en consecuencia, el de la posibilidad de su vuelta a la oposición.

---

<sup>11</sup> La cadena es clara: en marzo del 2010 la Concertación en Chile es derrotada por una alianza de derecha con Piñera a la cabeza como nuevo presidente. En 2015 Scioli, candidato de una alianza de diversas tendencias peronistas, pese al apoyo que finalmente recibió de la fracción liderada por la Señora Kirchner, Presidenta de la República, es derrotada por Macri, del centro-derecha argentino. En febrero 2016 el 51.3% del electorado boliviano dice NO a la reelección de Evo Morales. En diciembre del 2015 la Mesa Democrática, que agrupa a la mayoría de organizaciones de oposición en Venezuela derrota al PSUV de Maduro, llevándose 99 escaños de los 167 que estaban en disputa, pasando así a constituir la mayoría congresional.

No se puede asumir el análisis de este “momento democrático” de derrota por el que atraviesa la izquierda como si fuese un proceso homogéneo e ininterrumpido, pero tampoco como el signo de su fracaso histórico. Por el contrario, para la izquierda tal vez lo que está indicando la nueva coyuntura es la “consolidación” de la entrada de la izquierda en la política democrática como un actor legítimo y necesario.

Por otro lado y en un plano metodológico, en realidad las crisis de las izquierdas en el poder o su salida de gobierno, a mi juicio expresa situaciones desiguales, procesos disímiles y resultados bien distintos, según los contextos nacionales. Aun así, pienso que hay suficientes motivos para pensar que hay elementos comunes que pueden organizar un análisis comparativo, si partimos de una premisa compartida: la de la aceptación del compromiso democrático y sus reglas.

En primer lugar, así como el ascenso al poder de la izquierda se vio favorecido por una coyuntura internacional con sus diferencias de ritmo, la fase de salida de la izquierda del control de gobiernos, o sus crisis internas en los mismos, se ha visto también afectada por el entorno internacional. En la fase de llegada al poder, la economía mundial favoreció los precios de los *comodities* de productos de exportación como la soya en Argentina, o la buena coyuntura de precios del petróleo en Venezuela y el descubrimiento de yacimiento de gas en Bolivia. En la fase de crisis es clara la influencia del deterioro sistemático de los precios del petróleo que ha afectado al gobierno del sucesor de Chávez en Venezuela, el Presidente Maduro. Si bien los *comodities* no han sufrido un deterioro severo, la crisis del 2008 afectó al comercio mundial, aunque América Latina, de todas las regiones en desarrollo, fue la que salió mejor parada, al punto que dicha crisis tuvo en cierto modo un efecto menor. Por otro lado, en el Cono Sur Latinoamericano los problemas recientes de la economía china han afectado el comercio exportador de la región. Lo mismo con los precios del cobre en Chile. Sin embargo, no se puede atribuir únicamente a la crisis del comercio mundial, a la caída de los precios del petróleo o del cobre, los problemas de la izquierda. Esto se ve claramente en Brasil, donde el problema económico central ha sido interno y en Bolivia el triunfo del NO en el plebiscito en torno a la reelección

de Evo Morales que obliga a su salida del poder ejecutivo al cumplir este su último mandato; no puede verse como resultado de problemas en la renta derivada de la exportación de gas, sino de realidades políticas internas, derivadas precisamente del proceso de ciudadanía democrática que el propio Evo ha impulsado.<sup>12</sup>

Más relevante es quizás la apertura de la administración Obama en EE.UU. hacia América Latina en materia de derechos humanos y la relación con Cuba. En ese sentido, el nuevo trato de Obama al proceso de apertura hacia Cuba ha tenido sus consecuencias en la relación con Venezuela, pues ha llevado a La Habana a un manejo menos beligerante de su apoyo a Venezuela, al tiempo que Caracas se ha visto desprovisto de una retaguardia ideológica recurrente: la apelación a una larga tradición revolucionaria cuya fuente de inspiración es la Cuba de Fidel Castro. Pero en este caso el deterioro de los precios del petróleo sí ha afectado la estabilidad política del régimen. Más esto es el producto de que en el caso venezolano asistimos al funcionamiento de una economía altamente rentista, poco diversificada en la producción, y a la fuga de capitales estimulada por el endurecimiento político del gobierno de Maduro, que ha producido en el empresariado de ese país una verdadera diáspora regional, cuyos capitales se reconocen hoy en Santo Domingo, Miami, Panamá, México e incluso Estados Unidos. En el contexto venezolano, la crisis de los precios del petróleo ha quebrado la política hacia los pobres que mantenía una suerte de subsidio generalizado. Con ello, si bien los sectores populares han mantenido hasta ahora su apoyo al régimen, la nueva situación comienza a afectarle, lo que desde hace un tiem-

---

<sup>12</sup> El caso de Evo Morales revela una de las paradojas del desarrollo democrático: el fortalecimiento de la ciudadanía democrática no forzosamente da como resultado la permanencia en el poder del liderazgo que ha impulsado precisamente el proceso. Bien puede suceder lo contrario: a consecuencia del desarrollo político y el desarrollo de una cultura democrática, la población favorecida con el nuevo marco democrático puede en determinados momentos encontrar diferencias con el liderazgo que ha ayudado a fortalecer la ciudadanía democrática, siendo este resultado un producto virtuoso del proceso democrático, no su negación.

po ya afectaba materialmente a la clase media. Todo esto, junto al desplome del “Estado de Bienestar Rentista” del modelo Chávez, constituyen componentes determinantes de la derrota de Maduro en las elecciones parlamentarias de diciembre del 2015, lo que ha llevado al país a una suerte de “dualidad” institucional, aunque no a un doble poder: de un lado el poder militar y el control del Poder Ejecutivo y los recursos manejados por Maduro y el PSUV; por el otro, una oposición cada vez más compacta y en proceso de ampliación de su esfera de influencia social en estratos populares, controlando el poder estatal que hace las leyes y que pide cuentas al Poder Ejecutivo. El otro componente de la nueva situación es la polarización política que ya ha desatado una crisis social de abastecimiento, ante el derrumbe de las finanzas publicas.

En Chile la salida del poder de la Concertación fue mucho menos traumática que el mantenimiento en el poder de los gobiernos de Maduro en Venezuela y de Dilma Rousseff del PT en Brasil. El modelo chileno, con todo y sus problemas, es el que ha mostrado mayor coherencia y estabilidad institucional, pero es el que ha producido un agregado de actores (de izquierda y de derecha) que han asumido un compromiso democrático estabilizador. Quizás la prueba mayor de esa fortaleza es que la llegada al poder de Piñera como candidato claramente de la derecha, no alteró el formato institucional que en el país se había establecido bajo la dirección de la llamada Concertación. De alguna forma Piñera operó como una especie de presidente de derecha de la Concertación. Mucho más aún: el regreso al poder de Michelle Bachelet, que ha sucedido a Piñera, se produjo sin mayor sobresalto. Ambos eventos son indicativos de que en Chile la democracia ha adquirido un formato institucional estabilizador y la izquierda se ha constituido no solo en una fuerza democrática, sino que su desarrollo se ha producido precisamente en el proceso de construcción de esa experiencia política.

Es cierto, como muchos analistas y críticos chilenos plantean, que en ese país la estabilidad democrática le debe mucho a la gran transformación conservadora de la sociedad chilena, aunque en esto la derecha ha logrado construir un mito que esconde el esfuerzo modernizador de la Concertación (Martínez y Díaz, 1996). En ese sentido, lo que quizás defina la clave del éxito de

la Concertación no es solo su oferta democrática, que arrinconó a los herederos de la dictadura y obligó a la derecha moderna al compromiso democrático, sino sobre todo que su llegada al poder no modificó la reforma económica conservadora alcanzada bajo la dictadura, y que la estabilizó, institucionalizó e introdujo a su vez reformas en el plano social. Lo que hizo la Concertación fue llevar esa reforma económica conservadora a un canon *liberal*. Indudablemente que esto implicó un compromiso entre capitalismo y democracia que hasta ahora ha tenido éxito. El costo de ese acuerdo ha sido la estabilidad de un modelo de desarrollo que si bien ha sido exitoso en la reducción de la pobreza, se ha producido con base a un modelo concentrador del ingreso que ha profundizado la desigualdad. Las batallas a futuro de la sociedad chilena serán las de fortalecer un efectivo ejercicio de un Estado social de bienestar, al tiempo que asegure el componente democrático ganado en esferas de derecho que fortalezcan la condición ciudadana.

El caso brasileño es muy distinto. Al igual que el modelo chileno ofrece un ejemplo de continuidad institucional de los gobiernos democráticos. De esta forma, pasado el momento de la euforia del triunfo, el propio Lula reconoció los logros institucionales de los dos gobiernos anteriores de Fernando H. Cardoso y posteriormente el propio Cardoso ha reconocido los triunfos de Lula en la lucha contra la pobreza, sacando de esa condición a más de treinta millones de brasileños. Asimismo, pese a cuatro triunfos seguidos del PT (dos encabezados por Lula, dos por Dilma Rousseff), a consecuencia de su carácter federativo y la complejidad de su tamaño, la política brasileña ha hecho del Congreso un territorio que ningún partido gobernante ha podido controlar de manera mecánica con base al número de sus legisladores. Esto ha conducido a la democracia brasileña a una permanente política de aliados para poder ejercer la gobernanza democrática, independientemente del alcance o magnitud del triunfo de sus presidentes (Singer, 2009 y 2012).

Pero lo central en Brasil es que posiblemente el PT llegó a constituir la fuerza política organizada, no solo de mayor peso electoral (por encima del PMDB), sino que terminó constituyéndose en una compleja maquinaria burocrática donde el liderazgo de Lula — que es grande y efectivo al interior de su organización — se tiene



que ejercer en un permanente proceso de compromisos y acuerdos en su propio partido, en función de poderes e intereses regionales, locales o corporativos. Esto dio pie en el PT a una burocracia política poderosa que, a mi juicio, terminó envolviendo al líder y se constituyó en fuente de corrupción para grupos políticos del partido y para sectores mismos del empresariado brasileño. De esta manera el corporativismo a que condujo la complejización del aparato político del PT dio paso al enquistamiento de redes mafiosas que minaron el campo político mismo de la gobernabilidad en el último gobierno de Rousseff. El escándalo Petrobras-Odebrecht-Lava Jato es en el fondo el producto del deterioro corporativo de sectores del PT acostumbrados a una larga permanencia en el poder. Pero es aquí que interviene el enorme poder del Congreso y la relativa autonomía que han mantenido en Brasil los aparatos de justicia y electorales (Rouquié, 2011).

Nadie debe tener dudas de que en efecto el caso Lava-Jato involucra a dirigentes del PT, que la propia Rousseff ha conducido al banquillo de los acusados a personeros de su gobierno, pero tampoco debe haber dudas de que el ejercicio del poder por el PT condujo a un acomodo de su liderazgo que en los hechos produjo favores de los que no puede sustraerse el propio Lula y consecuentemente Dilma Rosseuff. El fantasma de la corrupción, el privilegio corporativo y el tráfico de influencia como fórmulas para sostenerse en el poder, terminó minando el poder del propio PT, ante un Congreso que nunca controló, en un clima de generalizada corrupción en muchos sectores de la clase política.

La pregunta que debemos hacernos no es solo cómo terminará la crisis del gobierno del PT, y en particular de Dilma Rousseuf, quien ha salido del gobierno producto del *impeachment* en el Congreso. La pregunta que a mi juicio importa es si toda esta experiencia pone en entredicho el lugar ganado por la izquierda en Brasil y si ello no demanda un replanteo severo de la política democrática que esa izquierda ha asumido, fortaleciendo un modelo con mayor rendición de cuentas y mayor transparencia en el ejercicio del poder, acercando más al ciudadano a la práctica cotidiana de la política democrática que permita evitar acudir a la lógica plebiscitaria, que es fuente de decisiones y liderazgos autoritarios.



El izquierdismo argentino es distinto. Inspirado en una cultura política donde el populismo tiene un peso histórico determinante, el peronismo de hecho ha constituido el espacio político en el que se ha articulado de alguna forma la presencia de masas. Al mismo tiempo, el peronismo ha sido fuente permanente de la fragmentación y el conflicto que ha caracterizado la política democrática en ese país. Sin embargo, independientemente de sus equívocos, las administraciones encabezadas por Ernesto Kirchner dieron un impulso a Argentina, tras los cuales logró situarse de nuevo en la economía mundial como exportadora de soya a los mercados orientales, sobre todo China comenzó a recuperar su economía industrial en crisis e inició un conjunto de programas sociales que fueron recuperando el nivel de vida del mundo del trabajo, lo que benefició incluso a la clase media. Su sucesora y esposa Cristina Kirchner, al asumir el poder continuó con la política social del marido, pero en su caso, la profundización de su poder introdujo a su vez el fantasma del corporativismo clientelar y populista, con lo que minó el campo que articulaba a su propio poder: el peronismo. Esto lo ilustra claramente el candidato peronista Scioli, quien se enfrentó finalmente a Macri, siendo derrotado. Ello expresó que en la base misma de la contienda electoral, desde el propio peronismo, la señora Kirchner esta vez tenía problemas.

Lo interesante de la política argentina hoy es que por un mecanismo sustancialmente distinto al de la experiencia chilena, ambos países se enfrentan a una situación parecida. La salida del poder del peronismo no lo liquida como fuerza política, puesto que el peronismo más que una fuerza política compacta representa una cultura y un gran movimiento social, por definición disperso. En ese sentido, su vuelta a la oposición le brinda una oportunidad para reorganizar sus fuerzas y unificar criterios mínimos de cara a sus diversas tendencias. Por otro lado, la derecha para poder llegar al poder con Macri, el exgobernador de Buenos Aires, tuvo en cierto modo que asumir parte del programa peronista de sus sectores más moderados, lo que indica que de alguna manera Macri estuvo quizás dispuesto al compromiso, aunque su programa neoliberal de seguro encontrará resistencia en el movimiento sindical dominado por el peronismo. De todos modos, el ascenso de Macri al poder afirma la idea de la alternabilidad, al tiempo que

indica claramente que la democracia argentina girará por muchos años en torno a una larga tradición populista y una derecha apoyada en sectores de clase media obligada a pactar con fuerzas democráticas.

Posiblemente sea Evo Morales de Bolivia el líder de izquierda que ha producido junto a su movimiento político (MAS) el proceso de mayores transformaciones sociales de la región. Evo Morales ha logrado sacar de la pobreza a millones de bolivianos, reivindicado derechos a las comunidades indígenas que las han colocado en el camino de la afirmación de sus identidades, al tiempo en que se insertan en la modernidad tardía. Ha producido un reordenamiento del Estado boliviano recuperando sus recursos mineros y ordenado su base institucional. Si algún esfuerzo de ciudadanía ha producido la izquierda en la región latinoamericana es el de la izquierda boliviana con Evo Morales al frente (Stefanoni, s/f). Sin embargo, incluso en ese liderazgo tan cercano al mundo indígena y a los pobres de ese país, con los resultados del plebiscito con el que Evo Morales pretendió medir su capacidad para permanecer en el poder la población le dio un NO. Es indudable que casi la mitad de la población dijo SÍ. Pero lo central es que en esa lógica prebiscitaria, tan cara y tan querida por la izquierda, la gente puso un límite al poder de Evo Morales. El segundo asunto relevante que aquí surge es el del acatamiento de los resultados del plebiscito por parte del gobierno. Esa decisión asegura la continuidad de la institucionalidad democrática del país y posiblemente ayude a Evo Morales a permanecer como el principal liderazgo nacional.

Hay otras experiencias de izquierda en la región como las de Ecuador, Nicaragua y El Salvador. De esas tres quizás la más interesante es la de El Salvador. El experimento democrático en ese país es el producto de una prolongada guerra civil que, en el contexto mismo de la Guerra Fría, obligó a ambos bandos en conflicto a un entendimiento. El fin de la Guerra Fría posteriormente facilitó la implementación de un ejercicio competitivo que durante mucho tiempo no favoreció con los votos la llegada al poder del FMLN, sino al partido ARENA, heredero de la derecha tradicional salvadoreña. Pero esa larga permanencia en la oposición democrática, dotó a dicha organización de un poder municipal importante,

al tiempo que entrenó a sus líderes en la batalla parlamentaria. Hoy el FMLN está en el poder, pero en esencia el mismo se reconoce como una opción política en sí misma y no como la fuerza que busca convertirse en partido único. El partido ARENA, que en el pasado fue la expresión de la ultraderecha durante el conflicto armado, hoy día es una fuerza conservadora, pero democrática y su liderazgo en parte se ha renovado con nuevos componentes y los viejos que allí permanecen muestran una importante reconversión democrática. En El Salvador asistimos así, después de Bolivia, a una de las experiencias más ricas de democratización de la izquierda y en ambos casos esto se ha producido en estrecha conexión con el movimiento social (Torres Rivas, 2013).

La otra experiencia de izquierda es la de Correa en Ecuador. Este caso es un interesante contra ejemplo al boliviano y al venezolano. A diferencia del modelo boliviano Correa no ha logrado ganarse ciegamente al movimiento indígena y este, cuando lo ha apoyado, no ha comprometido su independencia y autonomía. Lo central es que Correa no ha devenido en líder indigenista, como de alguna forma lo es Evo Morales. El liderazgo de Correa se sostiene en las ciudades, en la zona costera de Guayaquil, donde se ubica el mundo industrial, en las zonas petroleras donde hay una clase trabajadora minera y en los barrios populares de Quito, en un modelo de movilización populista formalmente antineoliberal. Por otro lado, a diferencia de Chávez y Maduro e incluso de Evo Morales, Correa aplica internamente soluciones económicas ortodoxas (algunos dicen que neoliberales) que le han dado éxito en la estabilidad macroeconómica que su desempeño gubernamental ha alcanzado. Quizas el eje principal del modelo de Correa es el nacionalismo en un formato discursivo populista, bajo la predica anti-imperialista. A ello se une un esfuerzo de política social tradicional, pero de relativo éxito (Pachano, 2013).

El derrumbre del experimento chavista en Venezuela, tras la muerte de Chavez y la llegada de Maduro al poder muestra con ribetes trágicos las trampas e incapacidades del movimientismo mesiánico del populismo de izquierda. No solo por sus fracasos evidentes y dramáticos resultados en el deterioro del nivel de vida de la población, como se está viendo en la Venezuela post Chávez, sino sobre todo por su clara incapacidad política de construir me-

diaciones que aseguren la precaria gobernabilidad democrática del país, comenzando por construir una mínima capacidad de diálogo.

Esta sucinta revisión de las experiencias de las izquierdas latinoamericanas en el poder permite apreciar algunos elementos comunes. Por lo pronto, indican que en general esas fuerzas políticas han pasado a constituir un componente de las experiencias democráticas latinoamericanas. Donde más claro se ve esto es en Chile, Brasil y Argentina, pero no puede ni siquiera imaginarse el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en países como Bolivia, El Salvador o incluso Venezuela, sin considerar a la izquierda como un componente esencial. Esa presencia es desigual y de diversa naturaleza: en Brasil tiene un ascendente popular y laboral claro y determinante, en Argentina es el producto de una larga tradición populista (el peronismo) que ha caracterizado la Argentina moderna, en Chile y en El Salvador definen uno de los dos componentes que equilibran el sistema de partidos y la competencia democrática, en Bolivia se articula en torno al componente étnico, en Ecuador este componente lo es el nacionalismo y en Venezuela lo define un movimiento con apoyo popular, pero esencialmente de corte militar y autoritario. En casi todos los casos discutidos las transiciones que han producido la salida del poder de la izquierda se han dado sin conflictos violentos y sin grandes resistencias, son los casos de Chile y Argentina. Donde de seguro más desgarraduras producirá la salida del poder por parte de la izquierda es en Venezuela, sobre todo, pero también en Brasil. De la modalidad en que se produzca esa salida dependerá la permanencia del PSUV (en Venezuela) como una fuerza democrática y del PT como partido democrático de masas en Brasil.

Pero, independientemente del derrotero que estas fuerzas de izquierda tengan como partidos democráticos, hay dos asuntos seguros: la experiencia de la izquierda en el poder en América Latina ha obligado a asumir el compromiso democrático en su dimensión social, obligando a producir y tomar en serio programas incluyentes de desarrollo y estrategias efectivas de crecimiento que persigan a su vez eliminar la pobreza. El segundo asunto es la democratización del movimiento de izquierda. En la confluencia de ambos elementos, la izquierda latinoamericana ha llegado a la

escena democrática tal parece que para quedarse, obligando a los actores conservadores a asumir y asumir seriamente la necesidad de la reforma.

## 5. LA IZQUIERDA DOMINICANA EN EL ESPEJO LATINOAMERICANO

Se ha hablado mucho en torno a la tesis de que el fracaso de la izquierda dominicana es esencialmente el producto de sus continuas divisiones.<sup>13</sup> Es indudable que esa real o aparente vocación

---

<sup>13</sup> No hay mucha literatura académica sobre la izquierda dominicana. Esa literatura se caracteriza sobre todo por su dispersión. En una gran proporción es producida como reflexión autobiográfica de muchos de sus protagonistas. Sobre los orígenes del movimiento de izquierda dominicano debe verse el libro de Cassá sobre el movimiento obrero en la Era de Trujillo (1990) y su libro sobre los orígenes del Movimiento Revolucionario 14 de Junio (1999). Debe consultarse el estudio de Tony Raful sobre el 14 de junio que contiene los documentos básicos (1983). El Tomo V de la *Historia General del Pueblo Dominicano* (2015), publicado por la Academia Dominicana de la Historia, está dedicado a la Era de Trujillo y contiene algunos capítulos de gran valor para el estudio de los orígenes de la izquierda dominicana, como los estudios de Luis Gómez Pérez y el de Roberto Cassá publicados en ese volumen. El trabajo de Piero Gleijeses (1984) continúa siendo lo mejor sobre la participación de la izquierda en la revolución constitucionalista de 1965. Sobre la figura de Caamaño y la guerrilla de 1973 debe verse a Hamlet Hermann (1980) y Matos Moquete (2000). Mañón (2005) debe consultarse sobre los aprestos de la acción clandestina urbana. Hay varios estudios útiles de corte autobiográfico que deben verse: Rodríguez del Prado (2008), Despradel (2014), Chaljub Mejía (2000), entre otros. El libro de Jimenes Grullón sobre la izquierda dominicana (1979) ilustra muy bien los debates de la época. Franco ha publicado un ensayo sobre la izquierda que merece leerse (1978). El trabajo de Cuello "Partidos políticos de izquierda: 1961-1978" (1985), brinda una síntesis esclarecedora del proceso de fragmentación de la izquierda. De todos modos, para profundizar en ese punto debe verse el trabajo de Peña y Collado (1983). Un panorama de las ideas de la izquierda marxista dominicana en su evolución histórica lo brinda Paulino (1985). Frank Moya Pons en su *Bibliografía de la Historia Dominicana*, Tomo I (Academia Dominicana de la Historia, Santo Domingo, 2013), registra bajo el título "Marxismo-Leninismo, Socialismo y Comunismo", un total de 89 títulos.

divisionista de la izquierda dominicana ha sido un factor fundamental de sus derrotas. Voy más lejos, incluso hoy, cuando el movimiento de izquierda está prácticamente desaparecido, sus antiguos líderes, y los pocos grupos organizados con ideas de izquierda que aún quedan, coinciden en admitir de algún modo esa idea: la división ha sido el factor que explica sus fracasos. Pero viendo el asunto más de cerca hay que convenir en que el faccionalismo de izquierda resulta limitado como explicación “central” de sus derrotas. Analizado el punto en relación a la presencia del faccionalismo en la política dominicana de partidos, las divisiones de la izquierda solo revelan que ella también compartía una característica muy propia de la política dominicana. Peor aún, lo que el faccionalismo de izquierda deja en evidencia es que al fin y al cabo la izquierda como fenómeno histórico no podía escapar al dominio de una cultura política, la que en el país podríamos definir como providencialista, autoritaria y populista.

Algo distinto es lo que finalmente resultó, una vez dispersa la izquierda como movimiento político y social. Esto se aprecia mejor en los extremos: de un lado, múltiples dirigentes se convirtieron en promotores de la sociedad civil y en tal sentido permanecieron vinculados a la acción crítica en la perspectiva en que el propio Marx había señalado como el factor determinante: el predominio de la sociedad frente al Estado. Otros miembros se integraron a la vida social como profesionales, empresarios o simples trabajadores. Solo algunos se convirtieron en oportunistas de cualquier laya, adhiriéndose a los partidos de masas aprovechando su experiencia previa, y sacando provecho de sus viejos vínculos. Algunos, como siempre ocurre, se hicieron fieros derechistas e integraron grupos de choque en determinadas expresiones políticas, al extremo de convertirse ahora en agentes represivos, y otros en verdaderos perseguidores políticos de inmigrantes y sus descendientes, en corifeos de un discurso neonacionalista autoritario y retrógrado.

---

Indudablemente el registro es incompleto y solo se refiere a la ideología marxista y comunista, dejando sin referir importantes trabajos, pero ilustra bien la literatura que en torno a la problemática de la izquierda se ha producido en el país.

Como se aprecia, es absurdo afirmar que los izquierdistas se convirtieron en parias políticos. Sencillamente sus vidas expresaron lo ocurrido en muchas otras experiencias de acciones políticas, "fracasadas" o no, pero nadie puede negarles la dignidad de su propósito. Lo central sin embargo es el otro extremo: mientras la izquierda se dispersaba en el sentido arriba apuntado, solo una organización sobrevivió con el portaestandarte de la izquierda, esgrimiendo un discurso nacionalista con ribetes tercermundistas y un formato más o menos socialista, me refiero, naturalmente, al PLD. Para muchos izquierdistas que provenían de otras parcelas el PLD representó el espacio esperado: un partido conducido por un liderazgo respetable, el de Juan Bosch, que se esforzaba por encontrar la vía propia del socialismo criollo. Tan es así que muchos izquierdistas provenientes de todas las parcelas se integraron a ese proyecto. Todo indicaba que por fin la izquierda encontraba una organización que redimía el discurso socialista, al tiempo que se convertía en promesa de redención para el pueblo. Otros, como es natural, recelaron y rechazaron ese proyecto, algunos por pura competencia, otros, con lucidez, porque vieron allí un protoproyecto autoritario.

Lo que de ese último experimento ha resultado todos lo sabemos hoy. En su afán por alcanzar el poder el PLD hizo un pacto fáustico con Balaguer, en virtud del cual alcanzó la presidencia de la nación un miembro de su partido, Leonel Fernández. A partir de ese momento los acontecimientos subsiguientes estaban de alguna manera pautados: poco a poco el partido devino una organización abierta, de masas, de puro corte populista, que finalmente se tornó una maquinaria clientelista. El complemento de este proceso fue el abandono del discurso redentor de corte socialista. Se mantuvo la redención, pero la del líder providencial, el nacionalismo sobrevivió, pero no el solidario y antiimperialista, sino el xenófobo y antihaitiano. Sus líderes se convirtieron en políticos profesionales y hombres de negocio, acaudalados dirigentes que ahora se codeaban con la crema de la aristocracia, pero también con algunos otros magnates de dudoso origen.

¿Lo narrado hasta aquí se debió al divisionismo o fue el producto de asuntos de orden mayor? Mi punto de vista es que hubo determinantes de orden mayor en el "fracaso histórico" de



la izquierda dominicana. En *La razón democrática* (2013) discuto tres factores que aquí resumo. En primer lugar, la derrota de abril 1965. Ese fracaso militar no fue, sin embargo, un fracaso político, pero la izquierda lo interpretó al revés: vio como un fracaso político el ascenso de Balaguer al poder en 1966 y entendió que el fracaso simplemente prolongaba la guerra. Los resultados son claros, pero me detengo en uno, sin entrar a denunciar la brutalidad de la persecución contra la izquierda de esos años terribles en los que claramente el poder de las agencias de seguridad norteamericanas intervenían de modo directo.<sup>14</sup> Me refiero a las dificultades que tuvo la izquierda para aceptar la lucha político-democrática como el terreno que la historia le estaba asignando. Y eso nos remite al segundo fracaso: al ascender el PRD al poder en 1978 la izquierda interpretó el triunfo socialdemócrata como un simple triunfo burgués y no como lo que era, el inicio de una transición democrática que debía apoyarse para consolidar las conquistas populares. Finalmente, en 1989 a la izquierda dominicana le sorprendió el derrumbe del muro de Berlín y con ello la precipitación de una serie de acontecimientos que culminaron, de alguna forma, en 1991 con la desaparición de la Unión Soviética.<sup>15</sup> La izquierda no pudo

---

<sup>14</sup> Pese a la relevancia de la represión política en el llamado régimen de los doce años (1966-1978) es poco lo que se ha estudiado de ella. En general la literatura no ha progresado desde los años setenta a nuestros días, salvo el libro de Bryan J. Bosch (2010) que no trata el punto directamente, sino el papel de los militares y evade la discusión sobre la complicidad de los Estados Unidos en el involucramiento militar norteamericano en la dinámica de la represión. El trabajo pionero es el de Goff (1972). Véase también a Duarte y Pérez (1979), que han hecho el mayor esfuerzo de sistematización de los datos existentes. Mi libro *El reformismo dependiente* (1985) y el de Cassá (1986) tratan el tema pero como un componente del modelo de dominación y no como un objetivo de investigación. No puede dejar de consultarse a Atkins (1987). Además de esa literatura, en otros textos, que no tratan directamente el tema, se abordan importantes aspectos de la mecánica represiva del régimen balaguerista, tales como los libros autobiográficos de algunos dirigentes de izquierda en esos años referidos en la nota anterior (129).

<sup>15</sup> La disputa chino-soviética ciertamente desgarró a toda la izquierda dominicana en sus diversas variantes, pro-soviéticas, pro-chinas, castristas, trotskista, etc. Lo central es que a todos los grupos el derrumbe del so-



comprender en ese momento, y muchos de los viejos dirigentes tampoco lo entienden hoy, que el mundo había dado un giro radical, que por el momento el capitalismo había ganado la partida y que a los socialistas y auténticos demócratas no les quedaba otro camino que el de la afirmación y fortalecimiento de la democracia. La primera derrota de la izquierda dominicana en 1965 fue, pues, militar; la segunda en 1978 fue política, la tercera en 1989 fue esencialmente ideológica. En ninguna de las tres derrotas estratégicas la izquierda dominicana mostró la capacidad de entendimiento para interpretar correctamente lo que estaba en juego. Hoy, es mi tesis, la dispersión y casi disolución de la izquierda dominicana es un resultado de esos tres errores históricos, y no el simple producto del divisionismo secular propio del faccionalismo de la política vernácula, aunque, como es obvio, eso también gravita. Veamos ahora algunos asuntos que se derivan de lo afirmado.

Históricamente hubo una gran tensión en la izquierda dominicana entre su concepción vanguardista que predicaba el predominio del grupo organizado por encima del movimiento social y la acción populista que de suyo rechazaba la organización. La tensión solo se completa y entiende bien a la hora en que la izquierda ha querido tener una presencia electoral, donde su trabajo propiamente electoral ha terminado siendo compromisario del modelo populista. La situación “clásica” que se planteó históricamente entre Peña Gómez —líder de masas de ascendiente socialdemócrata— y la izquierda dominicana, ilustra mejor que nada la tensión descrita. En el fondo, la izquierda dominicana siempre vio en Peña Gómez un liderazgo antagonista, pero también apreciaba en su figura la existencia de un liderazgo popular realmente movilizador de masas. De esta forma, en atención a lo primero, la izquierda tendió siempre a rechazar

---

cialismo les sorprendió de manera análoga e igualmente su reacción fue poco crítica. Incluso en un partido como el PCD, donde en sus debates internos y en sus posiciones internacionales, se reconoció siempre un tono crítico, como el rechazo a la ocupación soviética de Checoslovaquia en 1968, o la crítica al burocratismo de la nomenclatura polaca, que llevó a sectores del partido a simpatizar con el Sindicato Solidaridad, la caída del muro de Berlín fue de algún modo una sorpresa y el fin de la Unión Soviética un verdadero desconcierto.

al popular líder socialdemócrata, mientras por el segundo, tendía a acercársele. Esto se vio mejor que nada en las buenas relaciones que Peña Gómez mantuvo con el MPD y las tensiones que siempre existieron en las relaciones del líder popular con el PCD, aunque esta última organización durante un buen tiempo mantuvo buenas relaciones con Juan Bosch mientras se mantuvo en el PRD como su presidente y líder, e incluso durante los primeros tiempos del PLD (Gamundi Cordero, 2014).

Fue esa tensión la que posiblemente marcó las difíciles relaciones entre el PRD, como la organización que canalizó el gran movimiento democrático dominicano y la izquierda. Salvo en el período de lucha militar durante la revolución constitucionalista de 1965, históricamente las relaciones entre el PRD y la izquierda nunca encontraron una solución y cauce político satisfactorio. Lo que aquí debe interesarnos, sin embargo, no es esa tensa y nunca resuelta relación. Lo que debe reflexionarse es la incapacidad de la izquierda para ver al PRD más que como organización antagónica, como un gran movimiento social democratizador. Quizás por todo ello la izquierda nunca logró producir una posición y un argumento convincente frente a la efectividad del populismo de masas de Peña Gómez.

Estrechamente vinculada a las difíciles relaciones entre el PRD y la izquierda, debemos reconocer las limitaciones de esta última, a propósito de las luchas democráticas. En muchos sentidos esas limitaciones revelan una paradoja: hostil al reconocimiento de la democracia como un valor civilizatorio propio del mundo moderno, la izquierda fue un componente determinante precisamente de los procesos de lucha democrática. Rechazando las conquistas políticas de la democracia como valores propios de la lucha por la libertad y la igualdad, la izquierda rechazó como una simple conquista burguesa las conquistas democráticas que siguieron a la llegada al poder del PRD en 1978. La izquierda en muchos sentidos vio la llegada al poder del PRD únicamente como el acceso al privilegio político del estamento burocrático de esa organización, dejando de ver que junto a ello venían conquistas democráticas en la esfera ciudadana, por las cuales la propia izquierda había luchado.

Es muy claro que en esta postura la izquierda era víctima de sus premisas ideológicas, a propósito de su crítica a la democracia política de factura liberal. Por ello, en muchos sentidos la izquierda

dominicana en su conjunto, incluido en este caso el PLD, vio en la llegada al poder del PRD un capítulo (¿progresista?) de la historia de la dominación de clase de un emergente sector “burgués” que ganaba terreno. Independientemente de la hipótesis misma que acabo de formular, lo central es que para la izquierda la institucionalidad político-democrática que se ganaba no representaba una conquista de derechos valiosos en sí mismos, sino un escalón de una larga lucha revolucionaria. Esto le impidió, a mi juicio, resolver tres asuntos: ganar fuerzas en el movimiento social que apoyaba al PRD, principalmente en el precario movimiento sindical, definir una política parlamentaria que le facilitara articular una política de aliados flexible y, finalmente, apreciar la naturaleza del poder autoritario en el nuevo espacio democrático que se abría, lo que se vio claro en la primera década de los noventa con los fraudes electorales que el PRSC produjo, primero contra Bosch (1990), luego contra Peña Gómez (1994) y dos años después con la cooptación conservadora del PLD en un frente derechista articulado contra Peña Gómez y el PRD, como precio del acceso al poder (1996) del hasta en ese momento partido de izquierda PLD.

En el período que va de 1978 a nuestros días no puede decirse que la izquierda dominicana no haya aprendido las lecciones de la historia, pero el precio fue su práctica disolución como fuerza política con capacidad de incidencia en la vida nacional. Ese proceso fue desigual y tortuoso. Hasta hace muy poco, el sector más radicalizado del llamado Frente Amplio estaba convencido de que la resistencia armada como respaldo a la protesta popular era un mecanismo adecuado de política revolucionaria. Sin embargo, fue en ese mismo frente en el que surgió la visión más realista y, a mi juicio, responsable, de lo que queda de la izquierda, me refiero al planteamiento del PCT que reconoce el valor de la democracia como ideal de convivencia política, que asume la competencia electoral como mecanismo legítimo para alcanzar el poder y que aprecia la política de alianza con fuerzas no socialistas como un paso imprescindible de la lucha democrática.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Si se es justo debe reconocerse que el MPD al integrarse al llamado Acuerdo de Santiago en 1973-1974 reconocía esa necesidad de alianza

Un sector de la izquierda dominicana con orígenes políticos muy diversos, ha pasado a trabajar en la llamada sociedad civil, apoyando a minorías que van desde los inmigrantes indocumentados, los derechos de la mujer, la defensa del medioambiente, hasta los derechos de grupos como los LGTB. Pero aun así, el grueso de la izquierda se encuentra no solo disuelto como opción política sino envuelto en la reiteración de una política fundamentalista. Esto se ve reforzado en la escena de un sistema de partidos clientelizados y una maquinaria política en el poder con una fuerza corporativa y clientelar que ha convertido esa organización en una especie de partido único.

Ante esa situación, lo que queda de la izquierda dominicana se mueve en la incertidumbre. La protesta secular de los barrios populares dominicanos y las posiciones de la izquierda constituyen un caso ejemplificador de dicha incertidumbre. Por lo general, la izquierda aprecia estas acciones populares como genuinas reacciones espontáneas del pueblo ante la incapacidad e indolencia de los gobiernos que no atinan a resolver demandas elementales de la gente. A partir de este punto, más o menos común, sectores de la izquierda se involucran en las protestas apoyando a sus organizadores con acciones que van desde la simple propaganda, la participación directa en las protestas, hasta constituir comités de apoyo que negocian con las autoridades los pliegos petitorios. Otros sectores son más escépticos y ven en estas acciones expresiones clásicas del espontaneísmo de masas.

Pero prácticamente la izquierda, y en general los intelectuales con ideas liberales y socialistas, no han podido producir un argumento realista y convincente de la naturaleza y real significación

---

flexible con actores políticos conservadores o liberales. Lo mismo de alguna manera puede decirse del PCD que en 1973 apoyó las llamadas leyes agrarias propuestas por Balaguer. Apoyo que marcó una ruptura en la izquierda obligando a un replanteo de la caracterización del régimen como un bloque monolítico reaccionario. Hoy día tengo la convicción de que ese giro obligó a la izquierda a un reposicionamiento respecto a la relación izquierda/democracia. Sin embargo, cuando llegó la hora de la transición democrática, el conjunto de la izquierda no supo sacar provecho de esas lecciones.

de las protestas. Los argumentos se detienen en dos posturas antagónicas: las propias de los gobiernos que ven en estas protestas un permanente mecanismo conspirativo contra el Estado y la de las élites democráticas que las aprecian como acciones más o menos espontáneas ante la injusticia y la exclusión. De esta manera, tanto las interpretaciones oficialistas como las críticas, aprecian en las protestas una suerte de límite reformista que impide que las mismas puedan asumirse como impugnaciones eficaces a la acción del Estado.

En realidad, a mi criterio, las protestas han representado ambos tipos de situaciones. Por un lado, expresan la incapacidad de los gobiernos para articular una eficaz política de bienestar en los espacios locales, en lo que compete no solo a carencias colectivas infraestructurales (agua potable, carreteras y caminos, etc.), sino también para responder a una política de bienestar en el plano social (educación, salud, medioambiente) y laboral (empleo y seguridad social). Visto así las protestas endémicas le recuerdan permanentemente al Estado lo limitado y precario de su política social y de bienestar. Pero, con el tiempo, las protestas han devenido —y es mi interpretación— en uno de los pocos mecanismos que la gente ha encontrado para dialogar con los gobiernos y lograr objetivos limitados. Esto lo ha comprendido bien el propio Estado. Se ha entablado así un diálogo e intercambio, no reconocido por las partes, que le permite a los pobladores arrancarle al Estado reivindicaciones limitadas, en el tendido de que el Estado es incapaz de fundar políticas de bienestar sostenibles. Por parte del Estado sus autoridades han descubierto con el diálogo así establecido que con concesiones puntuales a los pobladores logran atenuar las dimensiones del conflicto social, al tiempo que pueden abrir espacios de clientelización efectivos. De esta forma la protesta territorial endémica en muchos sentidos ha terminado articulándose como la producción de un espacio social negociador de las masas con el Estado.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> FUNGLODE, a través del Observatorio Político Dominicano que promueve, ha venido dando seguimiento a las protestas sociales en el país. Aún no se acumula mucha información que apoye la generación de hipótesis generalizadoras para períodos largos que pueda conectar dichas protestas a la racionalidad de los

De hecho, la situación así creada está expresando un problema de orden político mayor, el cual ha sido de alguna manera advertido por la propia izquierda con todo y su dispersión y los dirigentes más críticos del viejo PRD hoy emigrados al PRM. Se trata de que la política faccional que ha dominado la política de partidos en su fase tardía, desconecta a las organizaciones de sus relaciones con la sociedad, reduciéndola a la acción electoral para capturar votos. Esto no es un producto buscado por facción alguna, sino que es el resultado de la naturaleza misma de las facciones, que deben preocuparse, por encima de todo, por su enfrentamiento permanente con las facciones rivales. En esa situación, en muchos sentidos las protestas populares endémicas, que no conducen a situaciones de conflicto que hagan peligrar la gobernabilidad, representan simplemente la reacción de la gente ante la pérdida de capacidades del sistema de partidos para representarlos. Y esto último sí constituye un serio problema para la gobernabilidad democrática. A mi criterio, lo que ha detenido el potencial catastrófico de la situación así creada es precisamente el aprovechamiento del Estado de esa carencia, reconduciendo la protesta de una situación de conflicto a una de integración.

Lo que ha ocurrido con las llamadas ONG de alguna forma reproduce la situación descrita, pero en un modelo institucionalista. Muchas ONG de hoy constituyen subproductos de movimientos sociales, como se ha analizado en el precedente Capítulo IV. Una crítica radical podría sostener que las mismas al aceptar conectarse con el trazado de las políticas públicas que organizan

---

ciclos políticos y las formas de régimen (autoritario, populistas, clientelista, etc.) y períodos de gobierno. Aún así, la información reunida ayuda a reconocer: a) se trata de protestas más o menos generalizables a todo el territorio nacional, aunque se concentran en determinadas regiones y áreas: el Gran Santo Domingo y las provincias periféricas (San Cristóbal y San Pedro de Macorís), Barahona y Bahoruco en el Sur, Santiago y Dajabón en el Norte y en el Noroeste; b) al agruparse regionalmente, se aprecia sin embargo que para el 2010 es la región Sur la de mayor concentración de protestas (40.51%), seguida de la región Norte (27.53%), el Este —que incluye al Gran Santo Domingo— es la de menor concentración (14.28%). Y c) el repertorio de las movilizaciones con alrededor de 20 categorías, sin embargo se concentra en tres tipos: acciones violentas, marchas y movilizaciones y piquetes. Véase a Dilenia Medina (2010 y 2012).

los gobiernos y los organismos internacionales de desarrollo, se integran a un modelo dirigista que encuentra en el Estado su eje racionalizador e integrador. Creo que, sin negar que en la práctica el poder central ha sacado provecho de esa conexión “integradora”, el fenómeno expresa en un sentido más amplio un potencial de relación entre sociedad civil y Estado que bien manejado puede fortalecer un diálogo que amplíe el horizonte del debate político, más allá del poder de las élites tradicionales que por lo general han monopolizado la retórica del diálogo.

Con los programas focales del gobierno peledeísta ha ocurrido algo distinto. Es indudable que dichos programas han incidido de manera efectiva en la vida de los pobres, contribuyendo a complementar los precarios ingresos de sus familias. De eso se ha beneficiado el partido gobernante, con sus políticas de cooptación clientelista de lealtades, aun cuando sabemos que este mecanismo de suyo no resuelve el problema de la pobreza. Lo importante a destacar aquí son los siguientes asuntos. En primer lugar, dichos programas inicialmente tuvieron un diseño que en efecto alcanzó a familias pobres. Por ejemplo, en sus inicios el programa SOLIDARIDAD, sin proponérselo, favoreció a muchas personas que simpatizaban con el PRD, principal partido opositor, y eso se debió a un simple hecho: los más pobres simpatizaban con ese partido, como se vio en el Capítulo III. Posteriormente, la selección de los favorecidos con el programa se hizo más refinada, pero aún así no pudo anular la presencia de pobres que no simpatizaban con el partido oficial, tal es la magnitud de la pobreza y lo que en ese momento era la simpatía política “natural” de los pobres. Sin embargo, en la perspectiva última de los programas focales, en la perspectiva de los objetivos políticos del partido gobernante, de eso se trataba: cooptar a los opositores, no simplemente favorecer a los ya convencidos, aunque la miopía de los dirigentes políticos de esos programas, comenzando por el entonces Vicepresidente de la República, no le permitió vislumbrarlo, al menos en el momento inicial de esos programas.

Ante esta realidad, toda la oposición, incluida la dispersa izquierda, simplemente ha asumido una postura de crítica “cerrada” a los programas focales, cuando de hecho, por su diseño, dichos programas abrían rutas críticas para presionar al Estado de modo



efectivo en el camino de la reforma. Por ejemplo: luchar porque se instituyeran comités de selección de favorecidos con los programas, integrados no solo por funcionarios de gobierno, sino también por miembros de la sociedad civil, sindicalistas, empresarios, y los propios beneficiarios; luchar porque en la administración de los programas participara la sociedad civil como cuerpo ejecutor con autonomía, presionar para que “beneficiarios exitosos”, que han superado la pobreza crítica y conseguido empleos relativamente estables, dejen de ser simples beneficiarios de los programas y pasen a apoyar la continuidad de los mismos, ayudan a los nuevos beneficiarios en la articulación de redes de solidaridad; lograr en fin que la gestión general de los programas fuera más transparente y participativa.

En ese escenario, la izquierda simplemente se hizo ausente, cuando a través de su presencia en la SC, en las ONG que se orientaban al trabajo con los pobres, tenían la oportunidad para producir una presencia crítica en la implementación de programas reformistas, que de todos modos el gobierno central implementaría. De lo que se trata en última instancia es del hecho de que precisamente por su dispersión, por su presencia en la SC organizada, por su conexión con grupos populares con experiencia de gestión y crítica social, la izquierda tiene objetivamente la posibilidad de presionar al Estado, para la construcción de un compromiso entre Estado y sociedad que, en los hechos, conduzca al gobierno central y a los gobiernos locales a un ejercicio más participativo en el manejo de sus políticas, lo que es una precondition para la transparencia y una mejor gobernabilidad democrática.

La izquierda no ha podido producir una interpretación novedosa de un hecho dramático: la virtual guerra civil cotidiana que se verifica en los barrios populares de las grandes ciudades dominicanas y que enfrenta diariamente a la policía con bandas de delincuentes de diversos tipos. El número de víctimas que anualmente caen abatidas en esos choques es alarmante. De hecho, más allá del carácter delictivo de las acciones callejeras que escenifican pandillas de delincuentes, la permanencia de los enfrentamientos, el carácter violento de la acción policial, el clima de incertidumbre que provoca en los barrios, crean una suerte de guerra civil cotidiana. Es claro que en muchos de los choques está involucrado el poder



del narcotráfico, y grupos con poder e influencias en los propios cuerpos policiales, siendo el motivo de conflicto sobre todo la lucha por el control territorial. Pero esta situación tiene correlatos sociales relevantes. Por lo pronto, en medio de las carencias en que viven los habitantes de las barriadas populares, los delincuentes, las bandas callejeras e incluso los grupos que controlan el territorio de la distribución de drogas, en muchos aspectos no solo son temidos por los ciudadanos que residen en estos barrios, son también estimados por una suerte de prestigio bizarro adquirido, a lo que se agrega su aceptación social en las familias pobres, al constituirse en verdaderos proveedores, tras la práctica inexistencia del *estado social*. Sobre esta compleja realidad, la izquierda no ha podido producir un discurso coherente que, al tiempo que rechace el delito y la inseguridad, plantee una crítica profunda a la violencia policial y ayude a los ciudadanos pobres a producir una lógica de relaciones con esta realidad que los autonomice, tanto del temor de las bandas callejeras, como del proteccionismo que las mismas brindan a las familias pobres, pero para ello se requiere un nuevo diálogo participativo e incluyente con el Estado.

Los nuevos sujetos que emergen en la lucha social y política del siglo XXI (jóvenes, mujeres, ecologistas, inmigrantes, LGTB) definen otra agenda que ya no gira en torno al lugar del trabajo, sino en torno a objetivos como la defensa del consumidor, el derecho a la diversidad de opciones sexuales, la pluralidad étnica y un sentido distinto del bienestar, que ya no se concentra únicamente en el salario, pues está atravesado por asuntos tan variados como el consumo cultural de masas, la seguridad en el uso de los espacios públicos, los derechos de género, entre otros aspectos.

De esta forma la cuestión central del discurso histórico del derecho a la igualdad se replantea. Por ejemplo, por lo general el desempleo no es una realidad estática, pero precisamente por ello se generaliza en sus efectos en casi todos los estratos populares, en asuntos tan variados como el del ingreso, la educación y el tiempo libre. Es por ello que la izquierda debe asumir de otra manera el tema de la desigualdad, que ya no se limita a la cuestión del ingreso, la ocupación y la seguridad social. Se hace así imprescindible no concentrarse únicamente en las políticas salariales, sino también producir políticas en el ámbito del consumo y en consecuencia de

los precios; la izquierda debe, pues, hacer que el Estado asuma la responsabilidad de ámbitos determinados del bienestar como es la educación, la ayuda a las madres trabajadoras con hijos pequeños en la escuela a través de guarderías populares, por ejemplo; o en la salud apoyar y exigir mecanismos de participación popular que planteen la presencia de los habitantes de los barrios en los mecanismos directivos del sistema hospitalario, a fin de que se estreche la relación entre sistemas hospitalarios y lugares de asentamiento de la gestión salubrista.

La pregunta central que debe plantearse la izquierda es, pues, a mi juicio, la de si todavía existe un espacio para su participación efectiva en la política nacional construyendo un partido propio y único, o de si debe, por el contrario influir en el movimiento o en los partidos democráticos de masas como una cultura política que aspira a la hegemonía. Por lo pronto, creo que ya no es posible (y nunca lo fue) pensar a la izquierda como “vanguardia”, ni dirigente único del movimiento social. Es preciso, entonces, replantear el lugar de la izquierda en la política del siglo XXI. Creo que la izquierda debe asumir la política como movimiento amplio y diverso, donde la cuestión de la cultura desempeña un papel central. Asimismo, me parece que la defensa de las minorías en sus eslabones más débiles representa hoy un espacio político central para la izquierda: LGTB, medioambiente, identidad y cultura, inmigrantes, diáspora y deportados, podrían convertirse en el espacio articulador de una izquierda renovada. Lamentablemente, la realidad es otra. Lo poco que queda de una izquierda organizada asume un discurso político presidencialista y olvida el tema de la participación ciudadana en la construcción de una nueva política. Ha asumido en muchos de sus componentes una mirada ultranacionalista que se niega a reconocer el sentido de las nuevas luchas en el mundo global. Es por ello que el discurso izquierdista no tiene una propuesta relativa al papel estratégico de la lucha parlamentaria y el significado de los gobiernos locales para una gestión democrática incluyente y participativa. El resultado es que, al igual que los partidos tradicionales, la izquierda dominicana asume un discurso presidencialista y apuesta a alcanzar el poder central como única fórmula para impulsar cambios políticos. No ha avanzado mucho desde la toma del Palacio de Invierno en 1917.

A mi humilde entendimiento, lo que se impone hoy es producir una nueva visión del poder, donde por ahora ya no se trata simplemente de la conquista directa e inmediata del poder central (que sigue siendo un objetivo democrático legítimo), sino, ante todo, de la producción de los espacios culturales, las alianzas políticas y sociales que permitan hacer de la política un ejercicio participativo de la ciudadanía, y aquí los espacios de gobierno locales deben desempeñar un papel estratégico en la producción de una nueva izquierda. Hay que desechar, pues, la idea de un gran partido aglutinante desde el cual se produzcan los cambios, y sustituir esa idea por la de un gran movimiento sin centro, en permanente renovación y por definición pluralista. Esto podría ayudar a la izquierda a tener presencia en los grandes partidos de masas sin sacrificar su programa general de cambio cultural y político y la lucha irrenunciable por la libertad y la igualdad. De esta forma, la izquierda, conectada a los movimientos sociales, podría hacer una gran contribución a la renovación democrática, pero para ello debe desechar su concepción dirigista de la política, sustituyéndola por una visión de hegemonía cultural, vale decir por una visión dialogante, pluralista y participativa de la acción del ciudadano.

## CAPÍTULO VI

### LA NUEVA DERECHA DOMINICANA Y SUS ACHAQUES

*“Y, mientras en los demás es sobre todo la simpatía la que asegura la lealtad, en nosotros esa seguridad nos la proporciona el miedo; éramos aliados para atarnos más al miedo que la amistad, y cualquiera de los dos a quien la seguridad le diese antes confianza, ese sería el primero en violar la alianza”.*

TUCÍDIDES

*Historia de la Guerra del Peloponeso*

Una de las paradojas que más llama la atención al observador interesado en la política dominicana contemporánea es la gran presencia mediática de la pequeña Fuerza Nacional Progresista (FNP) y su influencia en la política cotidiana. Sin un correlativo peso en el electorado, puesto que dicha organización política nunca ha logrado reunir ni siquiera un dos por ciento de los votos. En sus ya tres largas décadas de existencia como fuerza política, la presencia de la FNP en la escena nacional no solo es un hecho, lo más importante es que tiene un peso significativo en el debate político nacional. Sin embargo, la FNP tenía hasta agosto 16 del 2016 una exigua representación congresual, la cual no ha sido el fruto de sus votos, sino el producto de sus alianzas oportunas con el PLD, con el cual permaneció unido desde 1994 hasta el 2015, cuando rompió relaciones con dicho partido. Y hoy día no posee ni siquiera un representante congresual. ¿Qué produce, en consecuencia, esa capacidad de la FNP para influir en la política nacional del modo en que lo hace? ¿Cuál es la fuerza que realmente posee esta organización para tener un poder e influencia como el que se supone posee? Las respuestas a estas y otras interrogantes análogas pueden ayudar a aclarar el camino para el entendimiento de la política dominicana contemporánea, e indudablemente ayudan a entender muchas de las especificidades de la actual política de partidos, así como las limitaciones y problemas a los que se enfrenta hoy la democracia dominicana.

La prolongada presencia de la FNP en la política dominicana, con todo y su pequeñez electoral, revela el camino que ha tomado

el proceso político, particularmente el derrotero de la construcción democrática. En este capítulo me propongo discutir el giro “nacionalista” tomado por la política conservadora que hegemoniza hoy el proceso democrático. Discutiré por ello el lugar ocupado en este proceso por Balaguer y la propuesta reformista-autoritaria que personificó, así como la adopción del conservadurismo político por parte del PLD, como el mecanismo central que no solo condujo a ese partido al poder en 1996, sino que lo dotó de un nuevo marco y coherencia discursiva, como partido de derecha y como fuerza política hegemónica. Finalmente, discutiré las razones por las cuales el discurso neonacionalista aparentemente articulado por la FNP no solo fue un producto del balaguerismo histórico, sino que finalmente terminó constituyéndose en la propuesta alternativa del conservadurismo a la crisis del Estado que hasta los noventa dichas fuerzas controlaban.

En este capítulo afirmo que la FNP simplemente ha ocupado una función mediadora que define sus éxitos coyunturales de acuerdo a su rol de fuerza política de apoyo al proyecto conservador posttrujillista, inicialmente impulsado por Balaguer, y hoy representado por el PLD. Detrás de ello, el verdadero éxito del neonacionismo conservador y autoritario, que hasta los noventa lideró Balaguer, es la transformación sufrida por el PLD como continuador funcional del balaguerismo, tras una compleja conversión en un aparato clientelar-corporativo, formalmente neonacionalista que coexiste con un credo económico neoliberal. La asunción de esta propuesta no solo ha sido exitosa en el plano político, sino también contradictoria en lo relativo a su racionalidad y legitimación.

Lo que en el fondo sostiene este proyecto político conservador revela una aporía histórica del proceso democrático dominicano. Por un lado, la transformación del PLD de partido izquierdista de ascendiente socialista y nacionalista a partido conservador y neonacionalista produjo la mediación que el proyecto de hegemonía de la derecha dominicana requería para su adaptación a las nuevas condiciones que imponía la globalización. De esta forma, el conservadurismo, articulado en torno a la figura providencial de Balaguer no desapareció con su muerte; por el contrario, la política conservadora encontró en el PLD una nueva expresión política

orgánica que le permitió la movilización de los actores sociales que en el pasado constituyeron “clases peligrosas”, envueltos ahora en una lógica clientelar generalizada. En un segundo nivel el fenómeno descrito manifiesta la fuerza del autoritarismo como larga tradición histórica, más en condiciones modernas, que ha gravitado, a su vez, en la construcción de la democracia, convirtiéndola en un proyecto trunco, bloqueando prolongadamente la construcción de un Estado de derecho, pero con una forma democrático-electoral como mecanismo imprescindible de control político y de movilización social. Finalmente, esta situación puso de manifiesto el bloqueo de las élites conservadoras a un proyecto efectivo de reforma social y ciudadanía, cuyo mejor indicador es la generalización del clientelismo como mecanismo que cohesiona las lógicas de reproducción social del colectivo nacional. En lo que sigue trataré de argumentar estas conjeturas, concentrándome en el resurgimiento de la derecha política como propuesta ideológica, hoy hegemónica.

## 1. LA TRANSFORMACIÓN NEOLIBERAL Y EL NACIONALISMO

### *Transformaciones sociales, reacomodo neoliberal y partidos*

Así como Salvador Jorge Blanco no tuvo una propuesta de reforma económica alternativa a la crisis de la industrialización por sustitución de importaciones y del sector exportador tradicional, concentrándose simplemente en el saneamiento de las finanzas públicas en lo relativo al déficit fiscal y la deuda externa, tampoco Balaguer — que le sucedió en el poder en 1986 — logró producir una respuesta exitosa al desplome del modelo económico industrial-exportador tradicional. De esta forma, mientras Jorge Blanco produjo un acuerdo con el FMI que llevó al PRD a la pérdida de gran parte de su base popular, alcanzando, sin embargo, cierto éxito en la estabilización de las finanzas públicas, Balaguer no pudo enfrentar con igual éxito la crisis que su política monetaria de corte inflacionario de gasto público e incentivos a granel, estaba produciendo. En el fondo de todo, lo que había era una reconversión profunda de la economía dominicana que la propuesta neoliberal estaba estimulando a nivel global y local (CEPAL, 2001). En el caso

dominicano, esa propuesta condujo a Balaguer en 1990 a un pacto con el alto empresariado, en función del cual la economía dominicana se “liberalizaba”, orientándose hacia la exportación de servicios (Godínez, 2009; Vaitos, 1990). Los cambios socioeconómicos que siguieron a estos acuerdos, contribuyeron a transformar el porvenir de la política democrática dominicana.

En la experiencia de gobierno de Balaguer del período 1986-1996, se avanzó en la reforma del sector educativo, tras el llamado *plan decenal* que involucró a la sociedad civil y al empresariado, teniendo un éxito relativo. Bajo el gobierno de Mejía se aprobó una reforma que indicaba asignar a la educación una proporción del 4% del PIB en el presupuesto de la nación. Este compromiso no fue honrado por los gobiernos de Leonel Fernández y solo vino a cumplirse con el gobierno de Danilo Medina, tras el ímpetu de un gran movimiento social por el 4% del PIB para la educación.

Hoy día se asiste a una economía concentrada en las exportaciones de servicios y a una sociedad dominicana altamente transnacionalizada, predominantemente urbana y con una alta presencia de una clase media, que ha ido cobrando una preeminencia determinante en la política de partidos. Al mismo tiempo se asiste a una fractura social con elevada desigualdad y pobreza en los sectores más numerosos de la población, al tiempo que el mercado laboral es en esencia dual: un 50% se involucra en actividades informales sobre todo urbanas, donde se aprecia una creciente presencia de la inmigración de trabajadores haitianos que se concentran en nichos de baja productividad, pero esenciales al dinamismo del modelo económico (construcciones urbanas y agricultura no azucarera de exportación), y un sector formal concentrado en actividades de servicio, donde también predominan los bajos salarios (Guzmán, 2010).

La reconversión de la economía, como es natural, afectó las relaciones del empresariado con el Estado. Por lo pronto, los empresarios alcanzaron mayor autonomía, pero a la vez perdieron ciertas capacidades frente al mismo para alcanzar protección en sus dominios del mercado, lo cual se avenía claramente con el nuevo *canon* neoliberal hegemónico. Sin embargo, este cambio de la posición del Estado en su potencial de ordenamiento del mercado, como de protección al empresariado, fortaleció a la élite

política. Por lo pronto, condujo a una transformación de la matriz tributaria y a una reconfiguración de las políticas sociales. De esta manera las reglas del juego del mercado laboral tendieron a la flexibilización, como se ha explicado arriba (capítulos II y III) En ese marco, paradójicamente, el Estado aumentó su potencial de ingresos tributarios, al tiempo que entraban en crisis sus políticas sociales en materia de educación y salud (PNUD, 2005).

Estas transformaciones económicas anunciaban también un cambio político, en particular en las relaciones de fuerza entre los actores (partidos) del sistema. Ese cambio claramente se inició con dos ejercicios fraudulentos en el ámbito electoral, el perpetrado en 1990 contra Bosch y el articulado contra Peña Gómez en 1994, pero sobre todo cristalizó y se hizo visible con la alianza entre Balaguer y el PLD en las elecciones de 1996. Esta nueva situación fue forzando a un alineamiento en el centro de todo el espectro político de partidos y terminó fortaleciendo un proceso de derechización ideológico-político, siendo en este punto donde comenzó a articularse una transformación política con la creciente hegemonía del neonacionalismo en la articulación del discurso político.

Independientemente del predominio alcanzado por el neoliberalismo en la coyuntura de los noventa, pienso que lo que debe preocuparnos es una interrogante crucial: ¿cómo, si la reforma del Estado fortaleció su autonomía respecto al empresariado, al tiempo que el propio Estado reducía su potencial de control del mercado en el sistema de partidos, se fue imponiendo una propuesta ideológica que predicaba lo contrario: el neonacionalismo estatista? En parte la respuesta la podemos encontrar en el giro corporativo de la política de partidos, como la expresión más acabada del proceso de desarrollo del faccionalismo en los principales partidos. De esta forma, el corporativismo político hizo de los grupos de interés en los partidos realidades que estimularon una política de influencia y expansión del Estado en el tejido social, para precisamente afirmar sus intereses corporativos, no en el sentido de la ciudadanización de la política, sino en la orientación fragmentada y particularista del interés del pequeño grupo, o del simple manejo de votos para sostenerse en el poder por parte de los partidos.

El mecanismo para lograr el fortalecimiento del liderazgo corporativo de los partidos en el seno de la sociedad fue la clientilización



de todo el sistema político. De esta manera, el clientelismo amplió su presencia en la sociedad hasta niveles nunca sospechados por la política populista, o por el liderazgo autoritario bajo la dictadura trujillista, el régimen balaguerista de los doce años o los gobiernos del PRD en la transición democrática. Así, la clase política poco a poco pasó de los típicos problemas del liderazgo caudillista a moverse en un nuevo escenario de generalizado clientelismo y lucha de facciones. En la nueva situación, al tiempo en que los partidos necesitaban crecientemente legitimar su presencia en la sociedad, se encontraban envueltos en disputas corporativas y faccionales internas de manera generalizada y permanente. En ese escenario, la clientilización en parte resolvió este problema, pero para ello requirió fortalecer una orientación rentista del Estado y aumentar sus recursos.

En ese proceso la clase política en su vertiente conservadora no solo fue asumiendo una retórica nacionalista para enfrentar su debilitamiento ante el Estado y la autonomización del campo empresarial, sino que lo hizo en un ropaje argumentativo que encontró en la inmigración haitiana su campo identitario. Apreció así una especie de respuesta “patriótica” a la internacionalización de la economía y la sociedad que impulsaba el neoliberalismo, en una nueva retórica nacionalista. La novedad de este nuevo discurso político identitario de la derecha era que el mismo no la comprometía institucionalmente con las políticas sociales de reforma y desarrollo que sostenían al estatismo desarrollista, fuera de base conservadora (Balaguer) o socialdemócrata (Peña Gómez). Este nuevo discurso daba la impresión de una defensa del interés general, al tiempo que formulaba una propuesta unificadora de diversos grupos de interés, partidos, etc. Fue de ese modo que el neonacionalismo de corte anti haitiano y autoritario se fue adueñando del discurso político dominicano en los comienzos del siglo XXI. Se hizo de alguna manera un componente del cemento social que la nueva derecha proponía para restablecer la hegemonía política del Estado sobre la sociedad.

### *La hegemonía neoliberal*

La crisis de los noventa tuvo al menos dos respuestas por parte de los actores sociales y políticos dominantes. En primer lugar,

implicó un reordenamiento del Estado a fin de adaptar su armazón institucional a las nuevas condiciones de una economía exportadora de servicios en el marco neoliberal que se imponía. En segundo lugar, terminó cohesionando un nuevo ordenamiento político, cuya propuesta discursiva fue el neonacionalismo, lo que condujo a la élite política a una postura de centro-conservador y en particular llevó a las nuevas fuerzas hegemónicas que se imponían a la adopción de un doble discurso: neoliberal por un lado y por otro neonacionalista, cohesionados ambos por un marco estatal organizado como bien neopatrimonial y un esquema clientelizado de relaciones con la sociedad. Ese fue un complejo proceso que discutiré en lo adelante.

Sin la crisis económica de los ochenta y el triunfo del neoliberalismo como corriente de pensamiento económico en los noventa, no se hubiera producido el abandono del desarrollismo por parte de la derecha balaguerista. Más aún, con el vuelco hacia el nacionalismo que se produjo en los noventa, Balaguer estaba intentando sostener el predominio de lo político sobre lo económico, tras su resistencia al cambio de política económica en el Estado. Sin embargo, con el acuerdo de 1990 con el alto mando empresarial, y ante el agotamiento del modelo de crecimiento hacia adentro de base industrial sustitutiva de importaciones, se hizo evidente que era imposible impedir el vuelco hacia la economía exportadora de servicios. La aceptación del pacto neoliberal de 1990 por parte de Balaguer trataba de conservar a como diera lugar el control del Estado como principal sujeto político en el manejo de la economía y sobre todo de la sociedad. Años después, lo que el PLD aportó en esa ecuación fue simplemente el aparato político adecuado a esa tarea. La novedad del PLD como partido hoy hegemónico ha consistido en que en la práctica al llegar al poder estimuló la política neoliberal de apertura y privatización y para ello apeló a un marco racionalizador que no lo podía aportar el neoliberalismo económico “a secas” y que encontraba en el liberalismo político serios obstáculos. Se fue afirmando así en la élite política que pasaba a controlar el aparato estatal —el PLD y su alta dirección— una nueva visión del Estado corporativista en construcción en una variante clientelar. Fue por este mecanismo que la apelación al nacionalismo comenzó a brindar

recursos ideológicos que no aportaba el populismo y que estaba vedado al autoritarismo tradicional.

Retomando el análisis, debe señalarse que en la segunda mitad del gobierno de los diez años de Balaguer (1986-1996), la estrategia económica en que se sostenía la gestión de gobierno, apoyado en las exportaciones tradicionales y la industrialización por sustitución de importaciones, se había agotado. Tras el descenso de las exportaciones tradicionales, no se podía seguir sosteniendo la expansión de la industria en el dinamismo del sector externo tradicional, ni tampoco mantener el nivel del gasto público que estimulaba la política intensiva en el gasto corriente. A estas dificultades se sumaba el aumento de los precios del petróleo, en un marco de política monetaria que hacía inmanejable la paridad cambiaria. Este conjunto de factores condujo a una severa crisis económica en los años 1986-1990 (Despradel, 2005). En los noventa, en la nueva estrategia de claro ascendente neoliberal la política monetaria pasó a ser el “regulador” del conjunto del sistema económico, donde el tipo de cambio se constituyó en el eje de la estabilidad macroeconómica y mecanismo anti-inflacionario, pasando el Banco Central a ser el eje del control de la política económica (CEPAL, 2001). En el plano social, las reformas introdujeron un nuevo código de trabajo, un programa compensatorio a los ajustes y un nuevo régimen de seguridad social. El nuevo código laboral se produjo todavía en el gobierno de Joaquín Balaguer, la nueva ley de seguridad social se dictó bajo el gobierno de Hipólito Mejía, y el esquema de compensación social se implementó plenamente bajo la administración de Leonel Fernández, habiéndose iniciado con Mejía. De suyo, que tres gobiernos de signos políticos distintos fueran implementando aspectos parciales de un “modelo” común de inserción del país en el nuevo orden global muestra que la élite política y empresarial estaban de acuerdo con un mismo enfoque: el desarrollo autónomo del mercado, el empujamiento del Estado y un modelo de desarrollo social altamente concentrador del ingreso y poca capacidad de integración productiva de los trabajadores (Guzmán, *et. al.*, 2011).

En realidad la propuesta desarrollista, con la cual, tanto la oligarquía tradicional, el balaguerismo autoritario, como el movimiento popular democrático liderado por el PRD, habían

enfrentado la acción del Estado frente a las presiones sociales de masas, se había agotado en los mediados de los ochenta. En lo político, la versión conservadora y autoritaria de esta estrategia tuvo antecedentes importantes, ya que la hegemonía balaguerista comenzó a agotarse mucho antes, desde el momento en que la base de apoyo campesino de Balaguer se agrietó en los mediados de los setenta, hubo divisiones en el aparato militar del gobierno reformista de los doce años y el empresariado perdió confianza en el régimen. En ese punto, lo que luego vino a constituir la FNP, en alianza con movimientos agraristas estimulados por el propio Balaguer, pasó a ser cabeza de puente de la lucha en torno a las leyes agrarias y fue labrándose un espacio político en el marco de las fuerzas balagueristas (D Oleo, 1983; Fernández, 1986). La vertiente popular democrática del desarrollismo (PRD), a su vez, hizo crisis a mediados de los ochenta con la revuelta de abril de 1984, y con la administración de la primera fase del declive final de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones en esos años y la crisis de la industria azucarera.<sup>1</sup> Cuando Balaguer retomó el poder en 1986 ambos procesos ya estaban en marcha. Lo único que hizo Balaguer en su nuevo gobierno fue complicar la crisis, al resistirse al proceso de apertura y transnacionalización económica, responder a la crisis estructural del modelo de industrialización de base exportadora con políticas monetarias inflacionistas y una

---

<sup>1</sup> Debe llamar la atención del analista las diversas expresiones políticas del declive de la industrialización. Bajo el régimen balaguerista en su etapa tardía la crisis del campesinado y el debilitamiento de su apoyo a Balaguer agrietaron la unidad política del régimen y, tras la respuesta estatal (las leyes agrarias), debilitó el apoyo terrateniente, todo lo cual dificultó el apoyo agrario a la industrialización. Bajo los gobiernos del PRD es claro que el predominio agrario en el gobierno de Guzmán (1978-1982) debilitó el poder del sector empresarial ligado a la industria y en el segundo gobierno de ese partido, con Jorge Blanco al frente (1982-1986), la crisis fiscal y el problema de la deuda agrietaron el apoyo estatal al proyecto industrializador. Pero lo central es que en todo este proceso (1966-1990) la industrialización encontró serios problemas en la estrechez del mercado y el proteccionismo estatal finalmente se vino abajo con la crisis del sector exportador y la apertura hacia la economía exportadora de servicios. Ver a Lozano (1985), Despradel (2005) y Guzmán (2011).

mala gestión del gasto y la inversión públicas, que condujeron a la crisis de la matriz estatal (CEPAL, 2001; Guzmán, *et. al.*, 2011).

Para 1994 la FNP era ya un partido con un perfil político propio, aunque continuaba muy cercana y en contacto con Balaguer; tenía autonomía, al punto de que en ese año su presidente Marino Vinicio Castillo fue candidato a senador del Distrito Nacional por el PLD. En esas condiciones, en 1994 y sobre todo en 1996, la FNP pasó a definirse como la promotora del antihaitianismo nacionalista radical. En ese momento la FNP ya se había desprendido en gran medida de su programa agrarista. Tras su alianza con el PLD, y como miembro exitoso del bloque derechista que articuló Balaguer en 1996, al llegar el PLD al poder, la FNP logró, finalmente, articular un perfil propio que la distanciaba del PRSC, aunque adoptando el programa conservador que Balaguer había construido y liderado, como continuador de la propuesta autoritaria trujillista.

Mientras esto ocurría en el marco del discurso político y los alineamientos de fuerzas partidarias, la sociedad dominicana se transnacionalizaba y se abría al mundo globalizado. Paradójicamente, ante el proceso de cambio económico y de transformación social en marcha, la respuesta de las élites políticas a la crisis fue el conservadurismo, es decir, la resistencia al proceso de transformación que se abría paso.<sup>2</sup> Sin embargo, el discurso nacionalista que se estaba articulando no se suspendía en el vacío. De los componentes del marco ideológico que había cohesionado al balaguerismo histórico, el nacionalismo sobrevivió por diversas y complejas razones. La primera que se destaca es la permanencia de su enfoque estatista del desarrollo, lo que le permitió mantener un vínculo con casi todas las fuerzas políticas que también

---

<sup>2</sup> El llamado "Frente Patriótico" en realidad fue una exitosa operación de Balaguer para frenar el camino hacia el poder de Peña Gómez. De hecho fue la última gran acción política del líder conservador. En el país tradicionalmente se piensa que esta acción política fue un resultado de la capacidad meramente táctica del PLD; en realidad, la operación fue un diseño del propio Balaguer, tras la cual el beneficiario político directo fue, ciertamente, el PLD, pero para Balaguer representó su gran triunfo histórico sobre las fuerzas políticas democráticas de la nación.

asumían ese enfoque o estaban en vínculo de dependencia con el Estado. En segundo lugar, dicha propuesta era profundamente autoritaria y sostenía un enfoque verticalista y dirigista de las relaciones políticas del Estado con la sociedad. Esto era compartido, tanto por el balaguerismo histórico, como por el enfoque partidario propuesto por Juan Bosch en el PLD. En tercer lugar, esta propuesta mantenía la idea de un enfoque redentor de la política, donde el caudillismo daba paso a una mirada mesiánica de la acción política. Este último componente fue fundamental para facilitar las relaciones de personajes como Vincho Castillo con líderes providenciales como Balaguer y Bosch, al tiempo que facilitó el estrechamiento de relaciones con el liderazgo emergente del PLD, el que, tras el triunfo de 1996, comenzó a perfilarse en torno a Leonel Fernández. El discurso neonacionalista no dejó de ser anticomunista y profundamente conservador. Aunque en la post Guerra Fría el primer componente aludido pronto dio paso a un discurso orientado a la lucha contra el narcotráfico y una propuesta de seguridad nacional, centrada en el llamado peligro haitiano. Finalmente, el discurso neonacionalista desarrollaba hasta el paroxismo el componente historicista anti haitiano que ha caracterizado a las élites intelectuales dominicanas más conservadoras.<sup>3</sup>

Vale la pena abundar sobre esto último. Es claro que el fin de la Guerra Fría esfumó el recurso al anti comunismo como argumento cohesionador de la derecha en el mundo occidental. Otros enemigos globales de Occidente sustituyeron al comunismo como recurso ideológico para la cohesión política del poder hegemónico norteamericano a escala mundial. El principal componente pasó a serlo sin dudas la lucha contra el terrorismo fundamentalista religioso (Gray, 2004; Alí, 2005). Pero ello, a su vez, recompuso las relaciones de los EE.UU. con la mayoría de la naciones que

---

<sup>3</sup> Llama la atención el hecho de que el neo nacionalismo de la FNP, luego adoptado y adaptado por el PLD, era profundamente conservador, pues predicaba el estatismo desarrollista en un contexto donde el Estado había perdido el liderazgo del proceso mismo de desarrollo, a diferencia de los nacionalismos independentistas (1844), de los liberales restauradores (1862) o del nacionalismo que luchó contra la ocupación norteamericana entre 1916-1924 y modernamente contra la invasión norteamericana en 1965.

estaban bajo su influencia, es el caso de la República Dominicana. Mientras en países como las recientes repúblicas de la Europa del Este o de los Balcanes, e igualmente del centro europeo, el discurso anti terrorista articulado por Estados Unidos después del 11 de septiembre del 2001 era empleado como propuesta cohesionadora de una nueva alianza occidental para la nueva hegemonía militar norteamericana, en países como República Dominicana, que no sufrían amenazas terroristas, esto no tenía mayor significado político interno, en parte por no encontrarse geográficamente en medio del conflicto, en parte porque son naciones del mundo periférico y en parte porque en ellas no hay tradiciones religiosas islamistas fundamentalistas. El otro componente del discurso hegemónico de las grandes potencias occidentales en la post Guerra Fría, la propuesta de democracia global, contiene, ciertamente, elementos que vinculan directamente a países como la República Dominicana al esfuerzo hegemónico globalizador de Occidente, en particular de los EE.UU.<sup>4</sup>

El nuevo discurso democratizador debe analizarse con cierto detenimiento.<sup>5</sup> Por la vertiente de la globalización y la idea de la democracia global, al menos en sus relaciones con Latinoamérica y el Caribe, los EE.UU. articularon una línea crítica hacia gobiernos autoritarios, o que asumían modelos de organización política donde las elecciones no eran instituciones organizadas de acuerdo con la ortodoxia liberal. Esto produjo importantes consecuencias para grupos políticos como la socialdemocracia, que en el marco de la Guerra Fría habían tenido conflictos con la ideología anti comunista radical de los líderes políticos norteamericanos en lo

---

<sup>4</sup> No es que el componente anti terrorista no tenga a su vez una dimensión globalizadora, lo único distinto es que mientras el discurso de la democracia global refiere al orden político institucional, y, por tanto, es generalizable, el discurso anti terrorismo se refiere a un componente bien delimitado: los ataques a las potencias occidentales hegemónicas. Véase a Gray (2004), Alí (2005) y Kaldor (2003).

<sup>5</sup> Para una discusión sistemática de este asunto debe verse a Held (1997) y Held, McGrew, Goldblatt y Perration (1999). En una perspectiva comparativa latinoamericana debe verse a Whitehead (2002). Para una reflexión general ver a Rosanvallon (2007).



relativo a su apoyo a regímenes autoritarios. A su vez, esto se conectó a los procesos políticos democratizadores en la periferia, en particular en América Latina. Por esta vía, la nueva propuesta, o doctrina geopolítica que se estaba armando, debilitaba a los actores autoritarios de la periferia y brindaba mayor espacio a nuevos actores democráticos. Fue de esta manera que en países como República Dominicana se fortalecieron grupos que defendían a las minorías inmigrantes, los derechos de género, el medioambiente, etc. En general estos grupos encontraron apoyo en organizaciones e instituciones de Occidente que estaban directamente interesadas en fortalecer el nuevo discurso, como el sistema de Naciones Unidas. Un componente central de las nuevas batallas democráticas que comenzaban a librarse fue el del fortalecimiento de políticas de corto y mediano plazo que perseguían fortalecer el Estado de derecho y la ciudadanía democrática, al punto de que en Latinoamérica el PNUD promovió importantes investigaciones sobre el tema a principios de siglo (PNUD, 2004 y 2004b). Este discurso hegemónico, democratizador en lo político, predicaba en lo económico el libre mercado, tras las líneas doctrinales del llamado *Consenso de Washington* que defendía la autonomización de la banca central, la total privatización del mercado y la reconversión del Estado como simple agente vigilante de las reglas del mercado (el Estado mínimo). En la práctica, dicho discurso albergaba una profunda contradicción que en el siglo XXI se reveló claramente: el componente democratizador del discurso neoliberal en lo político chocaba con el radicalismo neoliberal del componente económico del mismo discurso, como Stiglitz (2006) y Gray (2004) han discutido.

En las nuevas condiciones de la post Guerra Fría y del predominio neoliberal, la nueva hegemonía norteamericana asignaba un nuevo rol al Estado, más vinculado al desempeño político global. Esto implicó una operación que no dejaba de tener sus tensiones internas: debilitaba las estructuras estatales proteccionistas en el ámbito de la economía, al tiempo que criticaba el autoritarismo de sus grupos tradicionales y encaminaba acciones para ampliar los espacios democráticos, sobre todo en lo relativo al fortalecimiento de sistemas competitivos de partidos, así como un marco ciudadano con poder de cuestionamiento al Estado. En la práctica esto planteó un nuevo tipo de relación política del centro hegemónico



con nuevos actores políticos y sociales, así como el fortalecimiento de los lazos con las fuerzas políticas democráticas. Al mismo tiempo debilitó los lazos de Estados Unidos con las fuerzas políticas que tradicionalmente habían dominado estados como el dominicano, caracterizado por su enraizado autoritarismo. Se abría de este modo un nuevo campo de relaciones políticas y nuevas lógicas de articulación, consenso y conflicto.<sup>6</sup>

Fue así que el discurso ideológico que nucleaba a los grupos tradicionalmente autoritarios, como los actores típicos que controlaban las estructuras estatales, quedó minado, tanto por su “ineficacia” en el plano económico, ante la embestida neoliberal anti estatal y el poder del mercado mundial sobre economías como la dominicana, como en lo relativo a la eficacia política e ideológica de los grupos tradicionales de la derecha política; discurso amparado normalmente en la prédica anti comunista, la apelación a la retórica de la fuerza por sobre el consenso, la crítica a la dimensión competitiva de la democracia, la presencia militar en la política del Estado, etc.

En las condiciones descritas, en el caso dominicano, el discurso que tradicionalmente había cohesionado al conjunto de actores políticos entró en crisis. Solo la dimensión nacionalista de dicha propuesta ideológico-política quedó, en cierto modo, “inmune” al desplome ideológico post Guerra Fría de los discursos políticos tradicionalmente conservadores en la periferia y en particular en República Dominicana. La pregunta natural que surge es la siguiente: ¿cómo sobrevivió la predica nacionalista en un mundo nuevo globalizado, donde el actor hegemónico mundial defendía precisamente un discurso de apertura económica y democratización política global de las estructuras estatales, de defensa de derechos a grupos que como los inmigrantes se desplazaban entre estados-naciones formalmente independientes?

---

<sup>6</sup> El análisis del cambio geopolítico norteamericano hacia el Caribe de la post Guerra Fría sigue siendo un motivo de investigación. Debe verse a Maingot y Lozano (2005) que realizan un estudio panorámico sobre las relaciones EE.UU-Caribe. Lozano *et. al.* (1998) contiene estudios pertinentes sobre tres casos en particular, Cuba, Haití y República Dominicana en los inicios de la Post Guerra Fría. Véase también CLADDE (1993).

## 2. LAS ETAPAS DE LA HISTORIA POLÍTICA DE LA DERECHA DOMINICANA

Como todo fenómeno social, la derecha dominicana contemporánea también tiene su historia. Esa historia, sin embargo, no es el mero reflejo del pasado remoto de los forjadores de la nación independiente en el siglo XIX, proceso en el que la lucha entre anexionistas e independentistas desgarró la Primera República, la de Duarte y los Trinitarios (1844-1856), dando fin al primer experimento republicano con el triunfo del bando santanista-anexionista y con ello abriendo el camino a la anexión neocolonial a España (1856). Tampoco se trata de la lucha por la Restauración de la República, cuyo enfrentamiento con el anexionismo conservador les dio finalmente la victoria a los restauradores (1865). En esa lucha los grupos conservadores trataron de nuevo de impedir la vía independiente del colectivo nacional. No es tampoco la expresión de los amagos permanentes de hombres como Buenaventura Báez por anexar la República a Francia o a Estados Unidos. Todas esas expresiones de una élite conservadora y convencida de la inviabilidad dominicana como proyecto de nación deben verse como importantes antecedentes, pero no definen una línea de evolución subsecuente en el tiempo que culmina hoy en la derecha nacionalista, salvo un punto, pues la derecha de hoy es muy distinta a la derecha de ayer; ese punto es el común acuerdo conservador en el anti haitianismo militante, como de alguna forma también lo es en Haití, de parte de sectores importantes de su élite dirigente, el anti dominicanismo.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Lo que hoy constituye una verdadera ideología anti-haitiana no fue la visión que tuvieron respecto a Haití los padres fundadores de la República. Su rechazo a la dominación haitiana se sostuvo en la defensa del derecho a la soberanía y al ideal republicano, no fue el producto de un rechazo étnico al vecino opresor. Tan es así, que en principio los propios trinitarios conspiraron contra la opresión del régimen de Boyer manteniendo contactos con los sectores liberales de Haití (Price Mars, 1953; Moya Pons, 1978). El rechazo étnico a Haití y, en consecuencia, la imagen del prejuicio racial como componente activo de la ideología anti-haitiana, fue algo muy posterior, acentuándose durante la Dictadura de Trujillo (Cassá, 1982;

La derecha de hoy se conecta mejor a las corrientes conservadoras que anidaron en la llamada “Era de Trujillo” (1930-1961) y que produjeron una argumentación coherente y sistemática de justificación y legitimación del régimen, en base a ideas fundamentales de corte conservador: el autoritarismo centralizador del Estado (Balaguer, 1983), el anti-haitianismo fundante de la diferenciación respecto al “otro” (Peña Batlle, 1988 y 1989), el pesimismo respecto a las capacidades del pueblo-nación para afirmarse e impulsar las ideas que el positivismo asumía como los ejes de la modernidad en torno a la idea del progreso (Demorizi, 2000; Lugo, 1993; López, 1975), la distancia cultural entre élite y nación que daba paso a la idea del dirigismo de Estado como propuesta de redención nacional (González *et. al.*, 1999) y finalmente, el tutelaje autoritario que en último término se reducía al poder de las armas (Martínez, 2009).

Como ha demostrado Turits (2003), es indudable que Trujillo logró que su régimen estableciera frente al campesinado un ascendiente ideológico y político paternalista. Las bases de ese poder no eran únicamente las de la fuerza, un alto componente legitimador sostenía esa relación, como era la búsqueda de protección estatal por parte del campesinado. Los campesinos vieron en Trujillo no solo al déspota militarista, sino al padre protector. Fue ese poder legitimador ante el campesinado el que logró producir, a mi juicio, las bases sociales e ideológicas para generar la lealtad primordial del ejército, en una lógica de orden y disciplina autoritarias -típico de sociedades agrarias atrasadas-, al jefe político nacional: Trujillo. Los campesinos terminaron identificando a Trujillo como la encarnación del Estado, el padre político de todos.<sup>8</sup>

---

Vega, 1988; Franco, 1971). De lo que es heredero el neonacionalismo anti-haitiano contemporáneo es de la tradición dictatorial trujillista, no de la visión de los trinitarios fundadores de la nación política.

<sup>8</sup> En su libro sobre el Folklore y el campesinado dominicano Demorizi (1975) ofrece valiosa información sobre la ideología del campesinado y sus niveles de vida bajo la dictadura trujillista. Inoa (1994) en su estudio sobre el campesinado y el Estado nos brinda un panorama esclarecedor de las difíciles condiciones del mundo del trabajo rural, sobre todo del trabajo forzado. San Miguel (1995) brinda la visión clásica de las transformaciones

Aunque en “la Era de Trujillo” las balbucientes clases medias asumieron también la imagen de la sociedad tutelada, no lo hicieron de manera ciega al dominio político que de ello derivaba. Fue sobre todo el terror lo que las mantuvo leales al régimen (Mejía, 1953/1995). Aun así, fue en las clases altas, la tradicional oligarquía, donde siempre hubo un desencuentro con el régimen, pese al apoyo que al fin y al cabo también le brindaron al dictador (Crassweller, 1967).

La oligarquía aceptaba el orden político, pero estaba inconforme con sus consecuencias económicas respecto al grupo, pues de hecho eran socios marginales del mismo. Compartían una común visión paternal respecto al campesinado como la defendida por el régimen, mas esto no les permitió ningún tipo de identificación y lealtad del campesinado al estamento oligárquico. En cualquier caso, la lealtad campesina a la oligarquía terrateniente y mercantil estuvo en general limitada al ámbito del jefe familiar y su entorno de parientes. Pero esto nunca se tradujo en una capacidad política de las oligarquías enrolar y movilizar al campesinado como cuerpo político. Por el contrario, en el plano político y social, la oligarquía siempre estuvo enfrentada al campesinado y este último encontró en el Estado un protector autoritario (Turits, 2004).

De esta forma, en los años sesenta, en la post dictadura, dadas las características del régimen trujillista que se derrumbaba, ninguna fuerza social fuera del Estado estuvo en la capacidad de imponerse y mucho menos controlar la crisis que se abría paso, al tiempo que el estamento burocrático-militar quedó por el momento disperso (Martin, 1975; Gleijeses, 1984; Cassá, 1986). Tras la salida del país de Balaguer, el último dirigente representante de la dictadura en el período de transición, la burocracia política

---

del mundo campesino desde el siglo XIX hasta la dictadura trujillista, pero se concentra en la zona Norte del país, en el Cibao. Turits (2003) proporciona una inteligente perspectiva de la cosmovisión ideológica de las masas rurales y cómo ello fue un elemento fundamental para la estabilidad del poder dictatorial trujillista. Casi todos esos trabajos se concentran en el campesinado de la región norte. El libro de Moreta (2009) es de los pocos trabajos que estudian el caso del campesinado de la región sur, la más pobre del país.

trujillista quedo sin dirección. Fue en ese contexto que los militares, con todo y su fragmentación e inexperiencia en la gestión política del Estado, quedaron como el único espacio estatal con poder (el de las armas) y disciplina (la del autoritarismo), como para asumir la tarea de dirección que exigía la crisis. Pero lo hicieron limitados precisamente por su incapacidad de moverse como cuerpo político (Gleijeses, 1984; Cassá, 1986; Bosch, 1964/2009b).

A partir de ese momento la trayectoria histórica de la derecha dominicana transitó por varias etapas. Propongo tres grandes momentos en el proceso de construcción de la derecha política dominicana. Entre 1961-1966, apreciamos una fase de dominio oligárquico de ese “proyecto” que podríamos definir como *desarrollismo oligárquico*. Lo central aquí es el intento de las oligarquías tradicionales anti trujillistas de pasar a controlar directamente el Estado; en esta fase se verifica el primer y único intento de la oligarquía de organizar un partido político propio: la Unión Cívica Nacional (UCN). En la práctica, en esta fase la oligarquía se acerca y aleja del domino directo del Estado en una relación tensa y contradictoria con el poder militar. Una segunda fase es la del dominio burocrático-militar del Estado en un modelo cesarista. Esta fase cubre el período 1966-1996 y la denomino *reformismo autoritario*. En una primera etapa (1966-1978) en el marco de este período, la oligarquía abandona el proyecto de dirección política del Estado y se somete al dominio político cesarista de Balaguer, en quien encuentra un líder que cohesiona y representa en términos generales sus intereses, esencialmente en lo que tiene que ver con su crecimiento y desarrollo económico-corporativo. En una segunda etapa (1978-1996) hay un esfuerzo significativo del cuerpo empresarial por organizarse corporativamente, fortaleciendo organizaciones como el CNHE, ADOEXPO, AIRD, mientras en lo político el empresariado tradicional se fragmentaba en diversos grupos de interés donde predominaban los grupos oligárquicos, como el llamado Grupo de Santiago, en el gobierno de Antonio Guzmán (1978-1982), o se fortalecían los grupos empresariales más vinculados al comercio y la industria bajo el gobierno de Jorge Blanco (1982-1986). Con el regreso al poder de Balaguer en 1986 se aprecia una mayor autonomía corporativa del conjunto del empresariado, al tiempo que se reconoce cómo va entrando en crisis

el modelo exportador tradicional que apoyaba la industrialización por sustitución de importaciones sostenida en la protección estatal, como se ha indicado arriba. A mediados de los ochenta ese modelo hace crisis y en ese contexto se avanza hacia una nueva economía orientada a la exportación de servicios, hasta que en el 1990 se produce una verdadera transformación neoliberal del Estado. Ya en plena reforma neoliberal, el ordenamiento ideológico-político de la derecha tradicional se prolonga hasta 1996, cuando Balaguer impulsa una alianza conservadora con el partido fundado por Juan Bosch, el PLD. A partir de ese momento, y entre 1996 y el presente, se articula una tercera fase del desarrollo de la derecha política que podríamos definir como *corporativismo nacionalista*. En esta última fase se fortalece una opción que terminó predominando en lo que podría definirse como la nueva visión ideológica del PLD, que a partir del ascenso al poder de Leonel Fernández en 1996, y en esencia de su regreso al poder en el 2004, se hace un partido hegemónico en la política nacional. Colocándose uno en esta última fase puede apreciar con facilidad que el declive de la opción cesarista —propiamente bonapartista en su vertiente balaguerista—, como ordenamiento político tradicional de la derecha dominicana, inicia su agotamiento con las reformas neoliberales de 1990 y asume su última expresión organizada en 1996 con la creación del llamado “Frente Patriótico”.

Estas tres variantes subsecuentes del desarrollo de la derecha política fueron cambiando sus componentes identitarios, pero en todos los momentos el Estado definió el campo articulador de cada modalidad o proyecto político-ideológico, mientras el nacionalismo anti haitiano operó como una constante. Visto en su desarrollo en el tiempo, con esas premisas podemos reconocer las siguientes fases del proceso de formación y desarrollo históricos de la derecha política dominicana, a saber: 1) 1961-1966: la derecha oligárquica y su fracaso; 2) 1966-1978: el proyecto bonapartista y la derecha corporativa; 3) 1978-1990: el proyecto populista y la cohabitación política; 4) 1990-1996: la crisis del campo populista y la respuesta neoliberal; y 5) 1996-2012: el proyecto neocorporativo y la crisis del Estado.

Como ya se dijo, entre 1961 y 1966 es que se verifica el único intento de la derecha política dominicana de crear un espacio de

representación político propio: la UCN. Podría sostenerse que la oligarquía dominicana fundó la UCN, primero como organización cívica de carácter patriótico, encaminada a la lucha contra los reductos de la dictadura de Trujillo, en un intento poco articulado por impulsar un movimiento protopolítico que le ayudara a su estrategia de conquista del Estado, en las condiciones impuestas por la post dictadura (Diederich, 2010; Bosch, 1964/2009b; Cassá, 1985). En dicha coyuntura la oligarquía participa con algunos de sus miembros en el Primer Consejo de Estado presidido por Joaquín Balaguer, en ese momento Presidente de la República, heredero político del régimen dictatorial. Tras la salida de Balaguer del país y su exilio en Estados Unidos, la oligarquía pasa a dirigir directamente el Segundo Consejo de Estado, esta vez presidido por Rafael F. Bonelly, viejo colaborador de Trujillo, ahora con la función de representante de los grupos de poder de Santiago. Los grupos oligárquicos dan un paso más y convierten la UCN en organización política para terciar en el certamen electoral de 1962. Tras su fracaso electoral con el triunfo de Juan Bosch en las urnas en 1962, podría decirse que el último gran intento de participación política directa de la derecha oligárquica fue el brindado por el apoyo de la UCN al golpe de Estado en septiembre 25 de 1963 contra el gobierno constitucional de Bosch (Grimaldi, 2000; Guerrero, 1993).

A partir de ese momento hay un repliegue histórico, que revela el fracaso oligárquico en el intento de producir una representación política directa.<sup>9</sup> Personalidades del empresariado, del mundo profesional, todos con ideas conservadoras, apoyan inicialmente el esfuerzo golpista, pero al poco tiempo se alejan del gobierno de facto (inicialmente una junta militar, que luego devino en un triunvirato civil) y dejan el terreno político al dominio estatal de los militares. Es cierto que los gobiernos del Triunvirato estuvieron dirigidos por figuras que procedían directamente de la

---

<sup>9</sup> Es por ello que en rigor en septiembre de 1962, en el primer momento del golpe, la UCN, aún no disuelta como organización partidaria, firma el documento de apoyo al golpe, pero al poco tiempo se repliega y deja de participar como cuerpo político organizado. Ver a Grimaldi (2000), Guerrero (1993), Bosch (2009b) y Cassá (1986).



oligarquía, como lo fue su principal figura, Donald Reid Cabral, pero como cuerpo corporativo no puede decirse que el Triunvirato representaba un proyecto propio de la oligarquía, más bien fue un régimen con un fuerte componente oligárquico pero dominado por los militares. Es decir, si a alguien representaba ese gobierno era a los militares y a empresarios corporativamente organizados como grupos de interés. Es por eso que históricamente el Triunvirato sintetiza la incapacidad oligárquica para agenciarse un partido propio y, lo que es más importante, para generar la capacidad política organizada que requiere el dominio del Estado. A partir del fracaso oligárquico, todos los intentos y experiencias de la derecha dominicana, vista a través de sus grupos de presión (organizaciones empresariales, grupos semi-corporativos como el llamado Grupo de Santiago,<sup>10</sup> asociaciones ciudadanas, etc.) en la política de partidos y, en consecuencia, en la búsqueda de representación política en el Estado, se harán mediados, de manera indirecta, delegando su representación en terceros actores. En todo caso, debe destacarse que lo que podría definirse como una "proto derecha" oligárquica revela en esos años de crisis política permanente una gran incapacidad para asumir un discurso democrático en su visión del Estado y del orden político. No había aquí un proyecto de orden social, en lo esencial se trataba de capturar el aparato estatal y con ello abrirse una oportunidad para la conversión de dichos grupos, que ya poseían amplio poder social, en verdaderos sectores de poder económico. El Estado pasaba aquí a constituirse en el terreno mismo del fortalecimiento económico y corporativo de los grupos conservadores. De todos los dirigentes

---

<sup>10</sup> Este grupo de presión con gran influencia regional y nacional, de ascendente oligárquico, a mi juicio representó la vertiente liberal de la derecha moderna dominicana, tras el fin de la dictadura trujillista. No era, pues, una simple expresión del poder oligárquico. Debe verse más bien como el núcleo constituyente de la derecha moderna: nace como grupo de presión ante el Estado y no como proyecto político de control directo del mismo; aun así, dicho grupo tuvo inicialmente una visión regionalista, lo cual limitó por mucho tiempo su proyecto hegemónico, pero ello no le impidió una visión desarrollista que influyó en los futuros gobiernos de la post dictadura, incluido el gobierno de los doce años de Balaguer. Ver a Martin (1975) y Moya Pons (1986 y 1992).



políticos, de ascendiente democrático o de izquierda, el único que vio con extrema claridad este fenómeno fue Juan Bosch. Tan claro fue el entendimiento de este problema por parte de Bosch que cimentó su estrategia electoral en 1962 en dos ideas precisas: “borrón y cuenta nueva” como mecanismo que bloqueaba al disperso trujillismo, que aún mantenía influencia en el ejército, al tiempo que formulaba todo un programa desarrollista apoyado en el reciente poder empresarial del Estado.

En el llamado gobierno de los doce años (1966-1978) la situación cambió, pues, en 1966, tras la crisis que sucedió a la muerte de Trujillo, fue el bonapartismo balaguerista el que finalmente dotó de un esquema coherente de representación organizada en el Estado a la derecha dominicana. En primer lugar, el balaguerismo organiza corporativamente a la derecha: a) la hace participar como grupo en los consejos nacionales de desarrollo y estimula su participación en las empresas mismas del Estado, b) define una distancia entre la política de partidos y la expresión de sus intereses como grupo organizado a través del pacto cesarista con Balaguer, tras el cual los grupos empresariales de hecho delegan su representación en el líder conservador, y c) subordina así los intereses de los grupos de poder económico a la facción que controla el poder político (Balaguer) (Lozano, 1985). Sin embargo, la acción cohesionadora de los grupos de derecha, al concentrarse en el momento corporativo-empresarial, delegando en una tercera fuerza su representación política, admite en lo político la capacidad cohesionadora del poder militar y la política autoritaria que de ello deriva. A partir de ahí, el potencial organizativo de la derecha derivó hacia la acción empresarial y no a la propiamente política. Esto se encuentra estrechamente vinculado a las limitaciones económicas de los grupos empresariales mismos, lo cual era una consecuencia de su posición subordinada, económicamente hablando, bajo la dictadura de Trujillo. Tras la muerte del dictador en 1961, fue este hiato el que la derecha oligárquica trató de resolver (Bosch, 1962/2009b). El fracaso de este intento muestra al menos dos aspectos: a) la incapacidad de los grupos oligárquicos anti trujillistas para comprender el nuevo momento político e iniciar una acción de hegemonía hacia actores emergentes: el actor popular desorganizado y la clase media, que constituyó, esta última, la fuente

social del nuevo liderazgo que pasó a cohesionar el emergente sistema de partidos y de la sociedad civil que despuntaba. b) El otro componente es más fácil de apreciar: su rol subordinado ante el Estado, aspecto que fue el empleado por Balaguer para fortalecer su dominio cesarista de la política dominicana por más de dos décadas.

Es una interesante paradoja el hecho de que mientras los grupos industriales organizados en Santo Domingo tenían una visión esencialmente corporativista del desarrollo y todo lo demandaban del Estado, el llamado “Grupo de Santiago” logró articular una visión del desarrollo más cónsona con los problemas generales del país (Moya Pons, 1986). En ese sentido, dicho agrupamiento oligárquico y empresarial pudo aproximarse a una visión de hegemonía social. Lamentablemente, esto repercutió esencialmente en la esfera regional de su dominio, la región del Cibao, y no logró en el corto plazo constituirse en un proyecto de alcance nacional. Pero no por ello debe ignorarse que en el largo plazo fue el grupo de Santiago el que logró imponerse en la esfera económica como grupo dirigente nacional. Esto así, en primer lugar, al lograr producir la experiencia financiera más exitosa del país, agrupada en torno al Banco Popular Dominicano en la figura de Alejandro Grullón (Moya Pons, 1989); liderar las estrategias de desarrollo agropecuario en los finales de los setentas y en los ochenta; e impulsar en la práctica la experiencia de desarrollo de las zonas francas de exportación de mayor impacto regional, la zona franca de Santiago. A ello se une su interés por la educación superior que dio origen a la Universidad Católica Madre y Maestra (UCMM), luego Pontificia (PUCMM) y de hecho su preocupación por el desarrollo educativo. Asimismo, en torno al grupo de Santiago se articuló un liderazgo empresarial con amplias repercusiones en la esfera nacional en torno a figuras como Jimmy Pastoriza y Luis Crouch y el propio Alejandro Grullón (Moya Pons, 1986, 1989 y 1992). De aquí que en el primer gobierno de la transición democrática, el presidido por Antonio Guzmán (1978-1982), el Grupo de Santiago logró una notable influencia, al igual que en la administración que presidió Hipólito Mejía (2000-2004). Aun así, a partir del fracasado experimento político de la UCN, como primer y único intento político directo de la oligarquía dominicana

de participar en la política, el empresariado del norte del país jamás se interesó directamente por la política de partidos, aunque su influencia en varios gobiernos posteriores a la caída de Trujillo y sobre todo tras la transición democrática de 1978, fue importante y significativa.

### 3. BALAGUER Y EL LIDERAZGO AUTORITARIO DE LA DERECHA

Tras la desaparición de Trujillo, fue Balaguer quien por primera vez intentó articular un discurso de derecha propiamente tal. Antes de él, el fracasado intento político de la UCN no produjo un discurso ideológico coherente, como tampoco lo hizo el pensamiento político trujillista, que sí produjo un pensamiento conservador y autoritario, que no debe confundirse como proyecto político de la derecha moderna. El proyecto trujillista fue, eso sí, un proyecto esencialmente totalitario y cuasi personal del dictador. Su propuesta anulaba el espacio histórico de las oligarquías tradicionales y en este sentido bloqueó la posibilidad de que desde este grupo social se produjera un pensamiento político propio, lo único que la oligarquía pudo hacer fue someterse al orden dictatorial (Bosch, 1959/2009; Martín, 1975; Jimenes Grullón, 1965). El proyecto trujillista era un proyecto burgués, como demostró José Cordero Michel en su famoso ensayo de 1959, pero no como proyecto de un grupo o clase burguesa, en el sentido de que se propusiese fortalecer una opción política y económica que articulara en un común proyecto histórico a los grupos empresariales (terratenientes y comerciantes y a los muy débiles industriales). En estricto sentido el proyecto dictatorial, al ser en lo económico un proyecto capitalista, tenía una expresión de clase, encarnada en Trujillo, bajo la premisa de la anulación o total sometimiento a su emporio de las expresiones empresariales que también lo fueran. Esto implicó que en el plano político y social la propuesta capitalista trujillista anulaba toda expresión burguesa fuera de la empresa trujillista. El pensamiento conservador previo al ascenso de Trujillo al poder, tampoco expresaba un proyecto burgués de organización de clase, era la expresión de una élite conservadora que anhelaba el orden político europeo

o norteamericano, pero que no representaba un proyecto social capitalista moderno.<sup>11</sup>

Con Balaguer la derecha dominicana encuentra un líder en la situación post trujillista. Ese liderazgo se construyó en torno al dominio del Estado, específicamente alrededor de la institución militar y la burocracia de gobierno. Es decir, dicho liderazgo se organizó en torno a quienes gestionaban la administración del Estado y manejaban su capacidad coercitiva. En este esquema, en sus relaciones con la sociedad, los militares constituyeron el eje articulador determinante, no solo por su poder represivo, sino principalmente por su estrecha vinculación con el mundo campesino (Turits, 2003). Fue por esto último que los grupos conservadores encontraron en Balaguer el vínculo que les permitió legitimar un poder social ante el grupo o clase social mayoritario de la nación (los campesinos), al tiempo que se cohesionaban políticamente en torno a un liderazgo carismático, como el de Balaguer, sin tener que asumir directamente la construcción de un proyecto político propio.

Eso no niega que la burocracia civil y militar balaguerista se beneficiara del control político del Estado, enriqueciéndose y cohesionándose como grupo de interés. Sin embargo, no debe olvidarse que la expresión organizada del poder balaguerista no se encontraba en el partido político que electoralmente representaba al caudillo cada cuatro años, sino en el ejército. Fue en torno a éste que se produjo la corporativización de grupos de interés (las camarillas militares) (Bosch, Brian J., 2010) en el plano económico, siendo éste, por lo demás, uno de los factores que contribuyó a generar el agrietamiento de la unidad del bloque de fuerzas que cohesionaban el poder balaguerista. Lo importante es que la función estatal, más allá del poder militar, era la del fortalecimiento del sector privado en el plano económico (y para esto debía apoyarse al empresariado principalmente industrial y financiero) y en el plano político la contención de los actores democráticos y

---

<sup>11</sup> En torno al pensamiento dominicano de finales del siglo XIX y principio del siglo XX, a propósito del fenómeno nacional e identitario, es fundamental el compendio preparado por González *et al.* (1999).

populares (y para ello estaba el ejército y en el terreno social, la clase media y principalmente el campesinado).

En esas condiciones, el proyecto político que se articulaba era esencialmente estatista, más que corporativo, como sí lo fueron los proyectos oligárquicos de la UCN y del llamado Grupo de Santiago, aunque su eficacia fue el producto de una operación política que despojó a los grupos oligárquicos tradicionales y al emergente empresariado, de capacidades políticas propias, consignándolo a operar en los márgenes de una propuesta “propia” de crecimiento y poder económico. Fue esto último lo que le permitió a la derecha balaguerista organizada en torno al Estado operar como la fuerza guía, o directora, del proceso de expansión corporativa de los grupos empresariales, del poder oligárquico como tal y de la emergente clase media, en sus sectores de mayor poder económico.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> El perfil intelectual e ideológico de la derecha balaguerista no define una bibliografía muy abundante. Es la obra de Balaguer la fuente principal para el análisis de sus posiciones doctrinales. Asimismo, sus *Mensajes presidenciales* (1979) constituyen un referente obligado para entender su visión general del accionar político como gobernante; en su libro *La palabra encadenada* (1975) se ofrece una visión descarnada de la dictadura trujillista y de su concepción del poder, siendo quizás su reflexión más sistemática sobre el Estado; en *Los próceres escritores* (1971) se perfila su visión de la historia política nacional y de su idea de los prohombres (Carlyle) en la historia; su libro autobiográfico *Memorias de un cortesano de palacio* (1988) siempre resulta una referencia útil, sobre todo para la discusión sobre su visión de los hombres de la dictadura trujillista y el entorno histórico en que se movieron. Es referencia obligada su famoso ensayo “el principio de alternabilidad en la historia dominicana” (publicado en *La palabra encadenada*), donde presenta claramente su visión del líder providencial en la unidad política del Estado y delinea su visión redentora de la historia. Aun así, debe verse la interesante justificación histórica del balaguerismo que proporcionan autores como Taveras Guzmán (1987) y el trabajo de Luis Julián Pérez *Santo Domingo frente al destino* (1989) que constituye la mejor defensa del anti haitianismo bajo el Régimen Balaguerista de los Doce Años (1966-1978). Los análisis del pensamiento político de Balaguer son más escasos, debe verse a Odalís G. Pérez (2010), que proporciona una visión panorámica de la obra filológica de Balaguer (1986), pero no discute propiamente la obra historiográfica. El libro de Cassá (1986) continúa siendo el mejor estudio sistemático del pensamiento político de Balaguer en la perspectiva de la filosofía política

La derecha política que emergía se cohesionó así en torno a Balaguer, asumiendo características que la diferenciaban de los grupos oligárquicos como del proyecto que estos sectores impulsaban en el plano económico. La derecha política que se desarrollaba debe calificarse de balaguerista, para designarla de algún modo, pues la misma no puede asimilarse simplemente al trujillismo como cuerpo ideológico y como propuesta política.<sup>13</sup> Es cierto que este agrupamiento político conservador emergente reconoce sus orígenes en el régimen dictatorial disuelto, y asume muchos de sus puntos de vista respecto a la cuestión nacional, al tiempo que define un perfil autoritario. Pero ese proyecto no puede ser simplemente identificado como continuación de la dictadura, representaba un nuevo experimento político, que respondía a circunstancias históricas diferentes. En esta perspectiva merece la pena apreciar con mayor detenimiento el perfil que van asumiendo la burocracia de Estado y sus estamentos militares, como nueva expresión del cuerpo político conservador y autoritario.

---

en que se sostiene. Una referencia necesaria es el estudio de Rodríguez de León (1996) sobre la trayectoria política en paralelo de Balaguer y Trujillo.

<sup>13</sup> En un interesante ensayo Franklin Franco (1971) argumenta que el régimen balaguerista recupera y prolonga al trujillismo como propuesta ideológica y política. La idea del autor de que hay un hilo articulador entre la dictadura trujillista y el régimen balaguerista es correcta, pero es un error pensar que esto expresa una continuidad de tipo institucional y de clase. En realidad el balaguerismo en última instancia expresa la debilidad de las clases que heredan el poder en la situación post trujillista y el papel mediador de estamentos intermedios que se organizan en torno al Estado (burocracia y mandos militares). Lo que establece la conexión es, de un lado, el poder militar y la cultura política autoritaria y, por el otro, el papel del campesinado como clase apoyo. De hecho, Franco confunde los efectos en el plano de la cultura política heredada, con las condiciones institucionales y las relaciones de clase que ciertamente vinculan lo que fue la dictadura, como proyecto político, con el régimen balaguerista, el cual se constituyó como respuesta a una crisis política y a la debilidad generalizada de las clases dominantes en la post dictadura. Trujillo fue un verdadero déspota y empresario que operó sobre la base de un Estado totalitario, Balaguer fue un ilustrado producto de ese régimen autoritario, pero operó como un Luis Bonaparte caribeño (con más talento que el sobrino de Napoleón) en una sociedad en transición.

*Perfil ideológico-político del balaguerismo*

Se trata de un pensamiento estatista. No se identifica con el dirigismo económico monopolista propio de la dictadura trujillista, opera con un claro dirigismo político, principalmente a propósito del manejo de los recursos públicos. El estatismo balaguerista asume la idea del progreso, propia de la Ilustración europea, pero la perfila como un proceso dirigido políticamente. Encuentra en la clase media como grupo pequeño burgués (en el lenguaje de Bosch) el vehículo social que puede motorizar en la sociedad su idea del crecimiento y del progreso. A partir del lugar asignado a las clases medias, el pensamiento balaguerista y con ello el estamento burocrático que el caudillo dirige y orienta, articula dos ideas centrales: la del crecimiento del mercado en función del consumo de la clase media en expansión y la idea del orden social. Balaguer encuentra así en las clases medias el espacio social que permitirá, a su juicio, en una época de cambio y grandes dificultades de orden económico, pero sobre todo de surgimiento de nuevos grupos contestatarios como las peligrosas clases trabajadoras urbanas, la defensa de la propiedad privada, base de toda la interpretación del Estado burgués moderno. La política de vivienda que Balaguer impulsó desde su ascenso al poder en 1966 hasta el final de su vida política ilustra con claridad esa visión. Esta política tenía diversos propósitos, como lógica de desarrollo y como mecanismo de control político. Para Balaguer, en lo primero dicha política contribuía a fortalecer el mercado interior al estimular la demanda de inversiones en el sector construcción. Por otro lado, y en una perspectiva política, la política de vivienda era consustancial a su visión del fortalecimiento de las clases medias urbanas, las que a su criterio constituían la base social del desarrollo moderno, siendo también un factor de estabilidad. Finalmente, la expansión de la vivienda, como política de Estado, tenía un componente ideológico, al fortalecer en los beneficiarios el sentido de la propiedad privada, base esencial del fortalecimiento de un pensamiento capitalista moderno. Todo esto en la práctica estaba tamizado por un estilo y una lógica cesarista en el manejo de las asignaciones de vivienda, pero obedecía a un planteamiento coherente. En la política de vivienda se expresa,



quizás mejor que en ningún otro ámbito, la visión conservadora de Balaguer, su profundo sentido del orden y el manejo cesarista del Estado.<sup>14</sup>

El discurso político balaguerista se cohesiona en una clave de redención social, donde la idea de “destino” orienta la acción del líder. En esa visión el discurso político asume que la nación debe ser redimida de sus males. Un líder capaz y con vocación de sacrificio debe asumir la dirección de esa misión redentora, para lo cual -el líder- debe hacer un gran sacrificio. Nadie sino el líder, puede asumir esta tarea y todos —salvo el líder—, merecen en última instancia ser redimidos. La idea claramente tiene un fuerte ascendiente escatológico que no nos remonta al catolicismo clásico, sino al calvinismo en su idea de la predestinación por la gracia y el lugar asignado al trabajo (Weber, 1972). Donde mejor se expresa la función redentora del líder es en la relación que el Estado debe establecer con el campesinado. Este último es visto como una clase apoyo del proyecto de redención social de la nación. Ciertamente, de acuerdo a la sociedad donde opera este pensamiento, el campesinado es el principal objetivo de la redención social, ya que solo así dicho grupo social y con él la nación, podrán liberarse de la coyunda del atraso. A ello se agrega, en un enfoque fisiocrático, del cual Balaguer nunca pudo liberarse, el reconocimiento de que el campesinado, al ser el grupo mayoritario del país y estar en contacto directo con la tierra, que en ese enfoque es la fuente y el origen de la riqueza, reconoce virtudes ancestrales que dignifican al ser dominicano. En este aspecto el tradicionalismo clásico del discurso balaguerista remite a la tradición ancestral como base del orden social (Nisbet, 1995). Sin embargo, el campesinado no tiene la posibilidad de actuar como un cuerpo social autónomo, requiere del apoyo del Estado para su redención, pues abandonado a su suerte es simplemente un grupo acéfalo, sin orientación y dirección. De todos modos, en última instancia esa misión redentora y paternalista de dirección ideológica y política del campesinado,

---

<sup>14</sup> Para comprender el punto, la lectura de los discursos presidenciales de Balaguer es fundamental; debe leerse sobre todo los discursos pronunciados el 27 de febrero de 1973 y el 27 de febrero de 1975. Véase su libro *Mensajes Presidenciales* (1979).



solo la puede encarnar una personalidad en la cual el campesinado reconozca virtudes y capacidades como líder cercano al grupo, que le aprecia porque comparte sus virtudes ancestrales y ese líder es Balaguer.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Los modernos estudios sobre el desarrollo del Estado en Europa reconocen precisamente esta relación (Tilly, 1990; Mann, 1997). Sin embargo, esto lo que expresa es un complejo vínculo entre la tradición y la fuerza de la modernidad capitalista, donde esta última termina adaptándose a las condiciones que impone la tradición en el ámbito de sociedades agrarias, y donde el poder de clases tradicionales, como las oligarquías de la tierra, terminan coexistiendo con nuevas fuentes del poder, como los comerciantes, que conectan el mundo agrario con el capitalismo emergente. La fuerza de la tradición en el cohesionamiento del mundo antiguo y moderno la desarrolla Max Weber en su clásico tratado *Economía y sociedad* (1948). El pensamiento político conservador modernamente comienza a articularse como discurso con Edmund Burke y su análisis conservador de la Revolución Francesa de 1789. Como señala Nisbet (1995), en realidad lo que caracteriza la visión conservadora del orden político puede sintetizarse en cuatro elementos: 1) el énfasis en el poder de la tradición como factor determinante de cohesión social, 2) la remisión al pasado como fuente de identidad, 3) la crítica al modernismo y, en sus vertientes radicales, al propio industrialismo y 4) el peso de la religiosidad en su visión valórica de la política y del poder. En Balaguer estos cuatro componentes son muy claros: insiste permanentemente en sus discursos en el peso de lo familiar y en valores tradicionales como fuente de cohesión social; mantiene una constante remisión al pasado para legitimar sus puntos de vista políticos en el presente; es muy crítico de las visiones radicales del cambio social cuyo lugar señero es el anti comunismo y el rechazo a la prédica socialista; y, finalmente, emplea permanentemente al catolicismo como justificador de sus valores y actuaciones políticos. Por otro lado, como ya insinué, en Balaguer hay una clara influencia fisiocrática que gravita en su visión del campesinado y del poder de quienes finalmente controlan la tierra. Cassá en su libro sobre el gobierno de los doce años de Balaguer (1966-1978) (1986) desarrolla ampliamente un análisis sobre las bases filosóficas del pensamiento balaguerista y destaca este aspecto. Las ideas más claras de Balaguer sobre el campesinado se expresan tempranamente en *La realidad dominicana* (1947). La versión moderna de este mismo libro la constituye *La isla al revés* (1983). En un tono satírico su libro (¿novela?) *Los carpinteros* (2006) permite apreciar el lugar que el

*La herencia autoritaria trujillista*

Surge aquí una interrogante crucial. ¿Cómo fue posible que en tan corto tiempo el balaguerismo articulara un discurso de esa coherencia? Mi argumento tiene en cierta manera dos fases. La primera sostiene que dicha “ideología”, o propuesta política conservadora, fue el producto directo de un orden social que logró producir un pensamiento muy coherente en el período previo, es decir, bajo la dictadura de Trujillo. En este sentido, lo que el balaguerismo hizo — y esto tiene mucho que ver con el genio político de su líder — fue desarrollar el componente modernista y reformista del trujillismo, en condiciones políticas que le obligaban al acuerdo y la negociación. En esta perspectiva, el discurso democrático se coloca aquí como un escudo, no como un componente articulador, intrínseco a la coherencia de la propuesta de orden político del Estado moderno. El otro nivel del análisis es el del cuadro social en que operó el discurso balaguerista. En ese sentido la fuerza cohesionadora del conservadurismo balaguerista, lo convirtió en un verdadero caudillo. Pero la zapata política, social y cultural, que cohesionó ese proceso se encuentra en el papel de cemento conservador que asumió el ejército en la estabilidad del régimen político y en su papel de gendarme de la dimensión autoritaria del modelo político.<sup>16</sup> Debe recordarse que la única institución trujillista que logró sobrevivir al desplome de la dictadura fue el ejército. Este componente explica muy bien los esfuerzos de Balaguer por darle al régimen que presidió durante doce años (1966-1978) una imagen de “continuidad en la ruptura”

---

caudillo autoritario asignaba al campesinado en la política dominicana pre-democrática.

<sup>16</sup> Sostengo la hipótesis de que el mito del caudillo conservador que fue Balaguer se prohió en el seno del ejército en torno al liderazgo militar. A partir de allí los cuadros militares expandieron el mito en el campesinado y solo después la imagen del caudillo se hizo un instrumento de poder a escala nacional. Para una discusión de esta problemática ver a Lozano (2004), Bryan J. Bosch (2010) y Atkins (1987), que discuten la lógica de esta relación y a Turits (2003), que analiza el antecedente histórico trujillista, que sostiene los orígenes de la relación.

con la dictadura: predicó su rechazo puntual, siempre que pudo dejó establecida su admiración por el orden que impuso el dictador Trujillo, admiró abiertamente el poder militar como factor de equilibrio y no dejó de reconocer y predicar una imagen redentora y providencialista de la política.<sup>17</sup>

Pero la naturaleza política del balaguerismo no se puede entender sin considerar a sus adversarios políticos. El discurso antagonista al balaguerismo histórico fue el popular-democrático que representó sobre todo el PRD. No discutiré en detalle el componente discursivo adversarial al conservadurismo dominicano moderno, que Balaguer enfrentó.<sup>18</sup> Lo que sí destacaré es su

---

<sup>17</sup> La relación de continuidad y ruptura entre el trujillismo como esquema de orden, liderazgo y cultura política, con el régimen balaguerista, es reiterada en los textos más o menos clásicos, pero no ha sido objeto de estudios sistemáticos. Cordero Michel (1970) es quien señala la importancia del capitalismo estatista y autoritario del régimen trujillista. Bosch (1962-2009b) es quien establece la tesis clásica del desplome de la dictadura como régimen, tras la muerte del tirano, siendo de hecho la primera interpretación coherente de la relación entre dictadura y post dictadura. Franco (1971) rechaza esta interpretación y expresa la tesis radical de la continuidad y vínculo directo entre ambos órdenes políticos. Cassá (1986) matiza el punto, tras su hipótesis del carácter bonapartista del régimen balaguerista, posición que parcialmente también asumo, aunque en *El reformismo dependiente* (1985) insisto más en la singularidad histórica del balaguerismo que lo diferencia y distancia del trujillismo, al tiempo que le permite recuperar algunos de sus componentes. El análisis de la cuestión propiamente cultural la asume Mateo (1993), pero es Cassá quien desarrolla la reflexión más sistemática sobre las bases ideológicas del balaguerismo.

<sup>18</sup> La visión central inicial del discurso democrático la desarrolló Juan Bosch en su libro *Crisis de la Democracia de América* (1962/1989). Su crítica a la "democracia representativa" fue posterior y se plantea ya en su libro *Composición social dominicana* (1989a). Fue Peña Gómez quien articuló el discurso democrático adversarial al balaguerismo en el terreno específicamente político-democrático. Ciertamente, el discurso boschista dominó durante mucho tiempo el imaginario político de la oposición dominicana al balaguerismo, pero la articulación exitosa de un discurso adversarial en el terreno de la competencia democrática fue obra de Peña Gómez. Al respecto debe verse la colección de sus discursos en 17 tomos hasta ahora publicados, reunidos bajo el título: *Construcción de la*

carácter democrático, que alcanzó un gran poder movilizador de masas, iniciando —a mi juicio— la política dominicana moderna. La movilización populista de esos años, más allá de las presiones de la Guerra Fría, obligó a los tradicionales grupos dominantes (grandes terratenientes, élites empresariales, alta clase media, entre otros) y más específicamente al proyecto de orden balaguerista, a potenciar el discurso anti comunista, e igualmente le forzó a la insistencia en un discurso de *orden* contra el *desorden*, como los dos campos que enfrentaban al planteo autoritario conservador (el orden), *versus* la interpelación democrática popular (el desorden).<sup>19</sup> Fue en esta confrontación que se construyó el espacio político que hizo de las fuerzas armadas una especie de garante del orden político conservador, a través de mecanismos autoritarios, excluyentes y represivos, al menos durante buena parte del llamado gobierno de los doce años. Lo afirmado es fundamental para lograr entender el papel de los procesos electorales bajo el régimen balaguerista en esos años (1966-1978). Estos procesos, se articulaban como verdaderos ejercicios legitimadores del régimen en por lo menos tres niveles: 1) proporcionaban “pruebas” del carácter democrático del régimen, 2) afirmaban las condiciones de legitimidad del ejercicio excluyente de la participación política opositora en los poderes estatales (Congreso y gobiernos locales, pero en especial en el bloqueo al acceso a la presidencia) y 3) finalmente, legitimaban la función arbitral de las fuerzas armadas en el equilibrio de fuerzas en el Estado, en su rol de “partido del orden”. En ese sentido, la derrota electoral de Balaguer en 1978 condujo a que el discurso conservador de esa manera estructurada tuviese que fortalecer el componente legitimador por sobre el

---

*democracia*, bajo el cuidado de Sarah Rathe. Los trabajos de Bosch son numerosos, pero todos sus escritos están reunidos como *Obras Completas* en 40 volúmenes (Gobierno Dominicano, Efemérides Patrias), preparadas por Guillermo Piña.

<sup>19</sup> En esa dimensión el discurso balaguerista era la típica propuesta populista y conservadora que Laclau ha caracterizado, pero sin el ribete fascista, aunque estimulando líneas de organización corporativas entre los empresarios, el campesinado, y sobre todo las fuerzas armadas (Laclau, 2011).

componente ordenador y autoritario. De ahí la importancia que adquirió en la propuesta balaguerista, en los años de oposición, la competencia democrática justa como elemento determinante del ejercicio democrático (Lozano, 1987).

Lo central, sin embargo, es otro asunto. Quizás lo más importante es que a partir del ascenso al poder del PRD en el control del Estado se fortalece un discurso político articulador de la unidad del régimen de un carácter distinto al discurso conservador del balaguerismo. Este nuevo discurso está centrado en la competencia política y la apertura hacia la sociedad civil, aspectos ambos alcanzados en muchos sentidos gracias al apoyo de la presión internacional, pero sobre todo resultado de las luchas populares y la desmilitarización del Estado. A partir de esa nueva realidad política que impuso la transición democrática, el regreso de Balaguer al poder en 1986 se hizo en condiciones distintas a las que sostenían al régimen de los doce años, como se ha discutido en los capítulos II y III de este libro. Debe destacarse aquí que en el nuevo gobierno conservador que se inaugura en 1986 bajo el mando de Balaguer, el componente articulador que proporcionaban los militares para definir los equilibrios de fuerzas políticas estaba ausente. Es mi convicción que fue esta realidad la que obligó al discurso conservador a asumir una línea legitimadora en la que se apelaba, ciertamente, a la necesidad del orden, criticando la experiencia socialdemócrata que había potenciado un clima de amplias libertades para la organización de sindicatos y grupos civiles, sin embargo, también el discurso conservador apelaba a la necesidad de brindar las condiciones de seguridad de una competencia política libre, justa y equilibrada en el campo electoral.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> En esta tarea cupo a la iglesia católica un rol articulador de gran importancia. Asimismo, en el discurso conservador dominicano de esos años el empresariado desempeñó un papel central. Personalidades como Don Payo Ginebra, que dirigió el CNHE, se destacan por su articulado planteamiento conservador. Sobre el empresariado y su desarrollo como grupo de interés corporativo debe verse el conjunto de documentos reunidos por Mu Kien Sang (2015), a propósito de la historia del CONEP, inicialmente CNHE. Deben leerse los estudios de Leopoldo Artilles sobre la ideología del empresariado (1982 y 1986). Pero es la obra intelectual de

De todos modos, la clave de la débil convicción democrática del balaguerismo histórico la proporcionan finalmente los hechos concretos. Lo importante es discutir este asunto en el marco de la experiencia del balaguerismo en un clima democrático como el de la transición. Al respecto me parece que de todos modos el balaguerismo, como corriente política, pese a su aceptación formal de la competencia democrática, en tanto discurso conservador y como experiencia de gobierno, mostró en el llamado gobierno de los diez años (1986/1996) gran resistencia a respetar las reglas de la competencia electoral en condiciones democráticas. Esto, entre otras de sus consecuencias, produjo dos esfuerzos electorales fraudulentos, el de 1990, que le permitió a Balaguer “vencer” a su rival histórico Juan Bosch y el del fraude electoral de 1994 contra Peña Gómez, fraude que fue ampliamente demostrado. Lo que importa destacar aquí es “la ideología del fraude”. En realidad, desde la perspectiva ideológica, para el séquito balaguerista la apelación al fraude no constituía un escándalo mayúsculo, ni un elemento disruptor del orden político. Era asumido como un componente realista en procura del mantenimiento en el poder de un grupo de interés y nada más. Sin embargo, esa actitud o disposición psicosocial, era el producto de una convicción más profunda: la idea de que la conservación del poder permitía el manejo indiscriminado de recursos, a partir de una convicción no democrática del rol del Estado ante la sociedad. Si lo que se procuraba era la permanencia en el poder del líder y esto solo se lograría por una vía fraudulenta, el recurso era legítimo y se constituía en un factor de cohesión de la élite en el poder. En realidad, el balaguerismo como propuesta ideológica, como grupo de interés y como acción política,

---

personalidades como Luis Julián Pérez (*Santo Domingo frente al destino*, 1989) y de dirigentes políticos reformistas como Juan Arístides Taveras Guzmán (*La IV República. La de Balaguer*, 1987), la que directamente apoyaba la coherencia política e histórica del planteamiento conservador de Balaguer. Lejos de lo que muchos estudiosos de la historia política dominicana piensan, el balaguerismo llegó a representar una corriente de pensamiento político con articulación y coherencia. Sobre la iglesia católica y su presencia en la política contemporánea dominicana véase a Betances (2009).

nunca asumió la democracia como el orden político legítimo cohesionador del Estado. Si se vio forzado a aceptar la competencia democrática fue por la fuerza de los hechos, no por la convicción ideológica. La democracia, a lo sumo, fue asumida por Balaguer como un mal necesario, o el menor de los males de la política,<sup>21</sup> en el sentido en que Churchill, un poco en broma, apreciaba el *canon* democrático como el mal menor.

En esta discusión el otro asunto importante es el realismo autoritario de Balaguer. En nuestro auxilio cabe discutir dos eventos fundamentales: el pacto de Balaguer con los grupos económicos más poderosos del país en 1990, como uno de los elementos que le permitieron permanecer en el poder, pese al fraude contra Bosch en esa ocasión. El otro asunto es el de la crisis de 1994, que lo obligó a negociar con Peña Gómez una solución al conflicto desatado por el fraude contra el líder socialdemócrata en las elecciones de ese año. Para nuestros fines, lo que ambos casos muestran es que, lejos de un apego irracional al poder, en Balaguer primaba el realismo de la oportunidad. En el primer caso, en 1990, ante el conflicto político que tenía como problema colateral el choque entre el empresariado y el Presidente ante la crisis económica y el dirigismo estatal que Balaguer trataba de darle a la nueva realidad económica que se abría paso, el caudillo conservador optó para resolver el conflicto político apoyándose en el manejo del conflicto económico. Hizo entonces un acuerdo de apertura económica con el alto empresariado que permitió la reestructuración neoliberal del Estado y orientar la economía hacia la exportación de servicios, al tiempo que le aseguró su

---

<sup>21</sup> Durante su gobierno de los diez años (1986-1996) la fuerza ideológica del balaguerismo llegó a un punto tal que incluso sus tradicionales adversarios históricos, vale decir, el PRD y el PLD, apoyaron en el Congreso un reconocimiento a su persona como “padre” de la democracia junto a Juan Bosch. Podría decirse que en el caso del PRD esto fue el producto de la ingenuidad del líder histórico de la socialdemocracia, Peña Gómez, y cierto es que hubo algo de eso, pero a mi criterio fue el producto del oportunismo histórico de la clase política en su conjunto, sobre todo del poder ideológico que las posiciones de centroderecha habían adquirido en la política vernácula.



permanencia en el poder.<sup>22</sup> En el segundo caso, en 1994, pactó con Peña Gómez una reforma constitucional que le recortó a dos años el mandato, obligándole a una reducción de su poder en el Estado; sin embargo, en este caso lo que el acuerdo le aseguró fue el bloqueo del acceso al poder a Peña Gómez con una alianza electoral con la tercera fuerza del momento, el PLD de Juan Bosch. Esto trazó el objetivo estratégico de Balaguer en las elecciones de 1996.<sup>23</sup> En los dos casos, el procedimiento fue el mismo: asumir con realismo las dimensiones del conflicto y tratar de obtener una última ventaja que en un mediano plazo le fortaleciera su cuota de poder en el control de los aparatos de Estado.

---

<sup>22</sup> La literatura sobre esta coyuntura es muy escasa, encontrándose dispersa en artículos periodísticos. Sobre las condiciones previas puede verse el trabajo de la CEPAL (2001), que discute realmente la crisis de los ochenta en perspectiva comparativa. CEPAL analiza la coyuntura económica, al igual que Godínez (2009), pero ambos no discuten la dimensión política de las negociaciones. Estos dos libros son los materiales más sistemáticos con que se cuenta. Mi libro *Después de los caudillos* (2002) sobre los cambios políticos que siguieron a la desaparición de los grandes caudillos políticos modernos discute con cierto detalle las implicaciones políticas de esas negociaciones. Pero en rigor no hay a la fecha ningún estudio específico y sistemático sobre el punto.

<sup>23</sup> Sobre el fraude electoral de 1994 hay más referencias que sobre la crisis de 1990. El libro de Juan Bolívar Díaz (1996) sobre el fraude electoral es el trabajo más completo que existe a la fecha, siendo un referente obligatorio. En el año 2011 el embajador John Graham de la OEA publicó un pequeño ensayo que analiza las negociaciones directas entre Balaguer y Peña Gómez, siendo a la fecha el trabajo más completo específicamente sobre el proceso negociador mismo. Lamentablemente, el ensayo se limita a lo discutido y acordado en las reuniones sostenidas en ese momento por los dos grandes líderes, Balaguer y Peña Gómez, no analiza ni discute el marco político más amplio del conflicto. De todos modos, el trabajo de Graham constituye un referente valioso, pues el embajador fue el mediador formal de esas negociaciones, junto a Monseñor Agripino Núñez Collado, el otro gran testigo de esas negociaciones. Este último también refiere este conflicto en su libro *Veinticinco años de experiencia de diálogo y concertación en la República Dominicana* (2010), aunque se limita a discutir el proceso negociador y sus dificultades. En mi libro *La razón democrática* (2013) hago una pormenorizada crítica del trabajo de Graham.



*Tras el fin de la Guerra Fría*

A lo largo del período 1961-1990, la ideología de la Guerra Fría, en particular el anti comunismo como doctrina estratégica, proporcionó a la derecha dominicana, como en el resto de la América Latina, el fundamento doctrinal tras el cual logró justificar su alineamiento con Estados Unidos en la pugna internacional entre los dos bloques hegemónicos e internamente sostener su propuesta autoritaria. En 1962, el golpe militar contra Juan Bosch encontró en el anticomunismo el argumento que permitió a los grupos oligárquicos alinear a Estados Unidos en la conspiración golpista. Fue el anti comunismo el que sirvió de argumento doctrinal a la represión post bélica entre 1966-1974, tras la cual cayeron asesinados miles de militantes de los partidos de izquierda y del PRD. Balaguer hizo un uso maestro de este recurso ideológico, lo cual le ganó no solo el favor económico de Estados Unidos, sino sobre todo la ayuda que requería para bloquear iniciativas políticas alternativas a su régimen procedentes de la propia derecha, principalmente de los grupos oligárquicos y empresariales, tanto del norte del país como de Santo Domingo, tanto de los grupos vinculados al agro, como de los sectores importadores y financieros. El ejemplo más conspicuo fue el de las leyes agrarias que dieron cuerpo político al proyecto de reforma agraria conservadora que Balaguer trató de impulsar entre 1973 y 1976. La ideología anti comunista constituyó posiblemente el componente ideológico y doctrinal principal empleado por Balaguer en su liderazgo frente a las fuerzas armadas y fue el anticomunismo un componente clave para la articulación de los lazos balaguerista con el alto clero católico.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Hay un importante estudio de Betances (2009) que analiza el papel de la iglesia católica dominicana en la política nacional. Sin embargo, sobre la ideología anticomunista en el país la información es dispersa. Para la fase propia de la crisis post trujillista (1961-1965) y el Gobierno de los Doce Años (1966-1978) hay algunos estudios, como los trabajos norteamericanos sobre la intervención militar de los EE.UU. de 1965, que deben verse: Lowenthal (1977) que discute las implicaciones de política internacional de la ocupación, el estudio de Gleijeses (1984), sobre todo

Con todo, el anti comunismo no definió en última instancia lo específico de la coherencia ideológica del proyecto conservador balaguerista. A mi juicio, este componente fue el nacionalismo, cuyas dimensiones centrales fueron el anti haitianismo, la concepción verticalista y dirigista del Estado y un enfoque desarrollista del crecimiento económico y el bienestar. Lo que unificaba este tinglado fue la visión autoritaria del orden social y político. La forma política de este paquete doctrinal fue, sin dudas, el carácter cesarista del régimen, que hizo de Balaguer un líder conservador hegemónico, pues terminó convertido en paladín del anti comunismo, “guardián de los grandes intereses nacionales ante la amenaza haitiana” y “vanguardia dirigente” de un modelo de desarrollo desde arriba donde el Estado constituía la piedra articuladora del proceso de construcción de los actores del desarrollo (las clases medias y el empresariado vinculado a la industria y la banca). En este proyecto el Estado terminaría aportando el marco institucional que apoyaría el proceso (gerencia de las políticas de desarrollo desde el Poder Ejecutivo, control de los recursos hacia los sectores favorecidos con las estrategias de crecimiento, mecanismos corporativos donde se negociaban los acuerdos), como del modelo político que le era consecuente a esta propuesta de hegemonía conservadora sobre la nación en un perfil autoritario.<sup>25</sup>

De todos estos componentes ideológicos el único que sobrevivió sin heridas mayores al vendaval de la globalización fue el

---

su segunda edición del 2013, bajo el título *La esperanza desgarrada*, que incorpora documentos desclasificados del Departamento de Estado y la CIA sobre la intervención. Para los años 1966-1970 el trabajo de NACLA es fundamental, específicamente el trabajo de Goff y Locker (1978). Para años posteriores, y sobre todo para el final del gobierno de los diez años de Balaguer, la literatura es escasa, debiéndose apelar a trabajos generalmente de corte periodístico. El estudio de Bryan J. Bosch (2010) sobre los militares en el gobierno de Balaguer contiene informaciones valiosas. El trabajo de Cassá (1986) sistematiza la información secundaria al respecto. Vega en dos de sus publicaciones (2004 y 2006) reúne información determinante para el conocimiento del papel de Estados Unidos en la crisis de 1965 y en particular sobre las relaciones de Balaguer con los norteamericanos.

<sup>25</sup> Hay muchos textos historiográficos que apoyan lo afirmado. Véase a título de ilustración Moya Pons (1981 y 1986), Cassá (2004).

nacionalismo anti haitiano. De algún modo era el nacionalismo el único componente del tramado ideológico conservador que tenía continuidad histórica, traspasando momentos muy diferentes del largo proceso de construcción del orden estatal republicano, conectándose a su vez a una larga tradición autoritaria. Desde el momento en que el proceso de independencia quedó en manos conservadoras y anexionistas, el anti haitianismo devino un componente ideológico que le permitió a los grupos que nunca creyeron en la posibilidad de una vía independiente de construcción de la República unificarse en torno al rechazo a Haití, cuyos ejércitos, en la fase previa, habían ocupado el país y ante cuya ocupación se produjo la independencia en 1844. Sin embargo, ese mismo grupo no tuvo reparos en apelar a la opción anexionista, una vez conjurado el peligro haitiano y derrotado el bando liberal en el proceso de lucha por la independencia. Fue ese mismo grupo el que produjo la anexión a España se enfrentó a los restauradores en la guerra restauradora de la independencia y tras el triunfo restaurador en 1865 trató por diversos conductos anexar la República a Estados Unidos. El ascenso del liberalismo detuvo el afán anexionista durante un gran tiempo. Pero el giro autoritario que tomó el predominio del partido azul, bajo la dictadura de Lilís, liquidó definitivamente esa posibilidad, al tiempo que abría otra vía para la penetración de los intereses expansionistas norteamericanos en el país. De todos modos, bajo el control del partido azul el fantasma anexionista quedó disuelto y la apelación al “enemigo haitiano” dio paso a un período de entendimiento con el vecino.<sup>26</sup>

Realmente fue con la entronización de Trujillo en el poder que se retomó el discurso nacionalista anti haitiano. A mi criterio, este resurgimiento del anti haitianismo estuvo vinculado a fenómenos específicos de la modernidad dominicana en el proceso de construcción del Estado. En primer lugar, debemos considerar el proceso de unificación del territorio nacional, en el marco de un proceso de desarrollo capitalista que fortalecía

---

<sup>26</sup> En esto hay un acuerdo relativo entre los historiadores. Véase a Tolentino (1979), Franco (1971) Moya Pons (1981) y Cassá (2004).

el mercado interior, requiriendo así la unificación del espacio nacional, pero el cual se desenvolvía en un marco autoritario y despótico. En esas condiciones, la matanza de nacionales haitianos en 1937 no debe considerarse un simple producto del prejuicio racial o de la ira del tirano Trujillo, debe verse fundamentalmente como parte de ese proceso mayor de unificación despótica de los espacios nacionales descritos. Asimismo, y como un componente derivado de ese proceso, la frontera con Haití aparecía como una especie de punto débil de una cadena de obstáculos del proceso (capitalista) de unificación nacional. No por casualidad fue en la llamada *Línea Noroeste* del país donde se concentraron básicamente los efectos de la matanza de 1937. De esta forma, bajo el trujillismo, la ideología anti haitiana fue un componente clave de unificación de las élites y por esta vía de construcción de una voluntad nacional de corte autoritario, al tiempo que le facilitaba la tarea política al régimen para imponer su proyecto económico.<sup>27</sup> Por lo demás, la construcción misma del Estado moderno, que fue en gran medida obra de Trujillo, encontró en el nacionalismo, como es típico, una posibilidad de unificación de una voluntad nacional bajo el mando estatal, y encarnada en la férrea personalidad del propio Trujillo.<sup>28</sup> Naturalmente, en el anti haitianismo trujillista operaban otros componentes, como era el racismo de sectores de la élite cultural, el tutelaje que tradicionalmente dicha élite asumía respecto a España, la propia herencia histórica de conflictos con el vecino del oeste y toda una tradición de prejuicios y tensiones binacionales (Price Mars 1953; Balaguer, 1983; Cassá, 1982; Peña Batlle, 1988 y 1989).

---

<sup>27</sup> Bernardo Vega ha escrito una obra monumental en cuatro tomos sobre las relaciones dominico-haitianas, la cual es el referente fundamental para el estudio de la matanza de nacionales haitianos de 1937 y en general de la diplomacia insular en los años treinta del siglo XX (Vega 1988, 1995, 2007, 2009). Debe consultarse también la documentación reunida por Julio Ortega Frier y organizada y comentada por José Israel Cuello en su libro: *Documentos del conflicto dominico-haitiano de 1937* (1985b).

<sup>28</sup> Sobre el perfil psicológico de Trujillo en los últimos años se han publicado algunos textos donde sobresale el libro de Mario Read Vittini *Trujillo de cerca* (2016).

El balaguerismo como propuesta política y discurso ideológico es el heredero del autoritarismo trujillista.<sup>29</sup> De esta forma, el discurso racista y excluyente del trujillismo se integró a la propuesta ideológica propiamente balaguerista en una nueva situación política que requería la adaptación de la dispersa élite burocrático-militar trujillista a condiciones políticas de mayor apertura, mientras al mismo tiempo demandaba competir en un nuevo escenario donde otros actores políticos entraban a la escena, actores que proponían discursos articulatorios diferentes y antagónicos al trujillismo, que como proyecto político de hecho estaba liquidado. El balaguerismo mediante esa operación logró producir un nuevo proyecto de orden estatal, como de dirección del proceso mismo de desarrollo dirigido por el Estado, pero ahora orientado al crecimiento de un emergente sector empresarial privado.

Esa voluntad estatal del balaguerismo siempre se evidenció a lo largo de sus ejercicios de gobierno. Aun así, su componente nacionalista también se expresó, aunque de manera más discreta, en coyunturas específicas. Por lo pronto, Balaguer se mantuvo sumiso ante el poder norteamericano, facilitándole al capital extranjero su gradual dominio del sector exportador, como era la minería, y rubros como el azúcar (Puig *et. al.*, 1975). Asumió los dictados del mercado o de áreas estratégicas de la geopolítica norteamericana en la región del Caribe, sobre todo en la que tenía que ver con Cuba. Sin embargo, mantuvo una discreta distancia que le permitió mantener con la propia Cuba y en particular con Fidel Castro, una relación si no cordial al menos realista y respetuosa.<sup>30</sup> Cuando tuvo que llegar a acuerdos específicos con Cuba

<sup>29</sup> En diversos estudios se aprecia el perfil conservador y anti haitiano de Balaguer. Los trabajos centrales de Balaguer al respecto son: *La isla al revés* (1983), *La palabra encadenada* (1975), *Memorias de un cortesano* (1988). En numerosos discursos presidenciales Balaguer expresa su punto de vista sobre Haití (1979). Debe verse su trabajo sobre Duvergé: *El centinela de la frontera* (1962).

<sup>30</sup> En la colección de documentos de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores reunidos por Mu Kien Sang (2002) sobre el período 1961-1974 hay información muy fragmentada sobre el contenido de las relaciones cubano-dominicanas. Habrá que esperar a la apertura de las fuentes cubanas para el estudio de este vínculo diplomático.

lo hizo, en especial en el campo del negocio del azúcar, cuando tuvo que asumir el rechazo anti comunista no dudó en hacerlo también, como fueron los momentos en que el poder balaguerista se vio amenazado por la guerrilla de Caamaño (Mañón, 2005). En este campo, el de la seguridad hemisférica, el nacionalismo de Balaguer no dudó nunca en admitir la dependencia que al respecto tenía República Dominicana de Estados Unidos, principalmente en el marco de sus relaciones con los departamentos dominicanos de seguridad nacional, de represión política y de control social, como eran la DNI, la propia Policía Nacional y las secciones de inteligencia de los cuerpos militares (ejército, aviación y marina) (Atkins, 1987; B.J. Bosch, 2010).

Aun así, Balaguer manejo con realismo la apelación al nacionalismo anti haitiano, no dejando que ese recurso fuera más allá de los propósitos puntuales para lo cual servía. Ciertamente, Balaguer fue un rotundo nacionalista cuando tuvo que negociar con Haití el tema de los braceros. No dudó en abandonar el recurso de los contratos de contingentes de inmigrantes estacionales cuando vio que ello le traería dificultades en sus relaciones geopolíticas, pero se hizo de la vista gorda con la importación ilegal de jornaleros “ambafil” (inmigrantes ilegales) (Cuello, 1997). Cuando Haití, tras la caída de la dictadura duvalierista en 1986, entró en una larga espiral de crisis política que llevó al poder a un líder populista con tendencia izquierdista, Jean Bertrand Aristide, Balaguer no dudó en mostrar su rechazo al izquierdismo populista de Aristide y en 1990-1991 asumió una postura “nacionalista” ordenando una deportación masiva de inmigrantes irregulares. Proceso que se encuentra en la base de las condiciones que en 1991 condujeron al golpe de Estado militar contra Aristide. Luego, cuando años más tarde las Naciones Unidas impusieron un cerco o bloqueo económico al gobierno militar en Haití en 1994, si bien Balaguer aceptó que en la frontera dominicana hubiese una vigilancia militar norteamericana, no dejó escapar oportunidades para apoyar al gobierno militar en Haití, a través del contrabando, sobre todo de gasolina y otros productos estratégicos para la sobrevivencia de la junta militar haitiana (Seitenfus, 2016; Graham, 2011).

El nacionalismo balaguerista, era pues, en última palabra, acomodaticio y realista. Siempre sumiso a Estados Unidos, aunque

no le agradaran los norteamericanos, realista aunque desafiara en ocasiones a las Naciones Unidas, al apoyar el poder militar en Haití. Solo cuando las bases de su poder político se vieron cuestionadas, el balaguerismo apeló de manera sistemática y rotunda al nacionalismo anti haitiano como el mecanismo central de freno al ascenso de las opciones populares y democráticas que en el país se abrían paso. El contra modelo de esta afirmación es la flexibilidad que demostró cuando en 1990 llegó a un rápido acuerdo con el alto mando empresarial para frenar el intervencionismo regulador del Estado que estaba produciendo un sangramiento mortal de la economía en materia del gasto público y recursos fiscales. Balaguer en esa ocasión se mostró rápidamente dispuesto a “abandonar” su concepción estatista en materia de desarrollo (que era una de las expresiones de su visión nacionalista) a cambio de conservar el poder político.<sup>31</sup>

Si algo caracterizó a Balaguer fue su realismo político. Al volver al poder en 1986 su discurso conservador no cambió, pero sí lo hizo la forma del mensaje. A lo que se apelaba en ese nuevo ejercicio del poder, donde ya no se tenía la fuerza de las bayonetas, al menos de manera automática como estuvo acostumbrado en el gobierno de los doce años y su triunfo se erigía sobre el fantasma de la crisis interna del PRD, y el comienzo de una verdadera crisis estructural del modelo industrializador, se apeló entonces al orden y al patriotismo que debía unificar al país en torno a quien conducía el Estado. En esto el alto clero católico brindó sus buenos oficios (Lozano, 1987; Betances, 2009).

Ya en los finales de su mandato de gobierno en el período 1986-1990 se presentó de nuevo la oportunidad para esgrimir el fantasma de Haití. Como afirmé arriba, en esta ocasión se trataba de la crisis política en Haití, que en 1991 llevó al poder a Jean Bertrand Aristide y al poco tiempo al golpe militar. La junta militar

---

<sup>31</sup> Para el estudio de la crisis de los noventa en República Dominicana lo mejor sigue siendo CEPAL (2001). En una perspectiva histórica debe verse a Despradel (2005). Godínez (2009) permite comparar la crisis del noventa con el modelo exportador de servicios que finalmente se impuso como resultado de la transformación de la matriz exportadora y del propio Estado.



en Haití, la salida al exilio de Aristide, el clima de violencia que se produjo en ese país, condujo a Estados Unidos y a las Naciones Unidas a decretar un bloqueo comercial a Haití. En esta delicada situación política República Dominicana quedó afectada. Naciones Unidas y los EE.UU. le pidieron a Balaguer su cooperación para asegurar la efectividad y cumplimiento del bloqueo decretado por el Consejo de Seguridad, ya que era República Dominicana el único país que compartía con Haití una frontera terrestre. Como ya señalé arriba, Balaguer aceptó esas condiciones e incluso permitió una presencia mínima de tropas norteamericanas en la frontera. Pero Balaguer ayudó secretamente a la junta militar a recibir cierto tipo de abastecimiento principalmente de combustible. Finalmente, en 1994 los EE.UU. ocuparon militarmente a Haití y restablecieron en la presidencia a Jean Bertrand Aristide. En tales circunstancias, Balaguer tenía del lado oeste un abierto enemigo, pero igualmente se comportó con un descarnado realismo y asumió como un hecho la situación. En su breve ensayo sobre la crisis política del año 1994 el embajador J. Graham (2011) proporciona elementos suficientes que permiten reconocer que Balaguer ciertamente estaba consciente de la gravedad de la crisis política, no solo interna sino también regional. Los norteamericanos, a su vez, si bien finalmente se inclinaron por el acuerdo que condujo al recorte del mandato de Balaguer a dos años (1994-1996) y a la reforma constitucional, por lo menos un sector del Departamento de Estado contempló la posibilidad de llegar a un acuerdo que le permitiera a Balaguer permanecer en el poder a cambio de su compromiso con la política norteamericana en Haití. En concreto, siempre de acuerdo con Graham, el sub secretario Strobe Talbot encabezó esa posición y es muy probable que la misma se contemplara seriamente por el Departamento de Estado. Fue el sector más liberal de la Casa Blanca y del propio Departamento de Estado, a través esencialmente de la figura de Michael Skol, en ese momento sub secretario para América Latina, el que se opuso firmemente a esa posibilidad, apoyándose en varios elementos: a) la posibilidad real de que Balaguer incumpliera lo pactado, b) las consecuencias que esto produciría en República Dominicana, c) las consecuencias geopolíticas que ello traería consigo.



La crítica situación en que se movía Haití encontraba a su vez del lado dominicano una situación no menos difícil. Desde 1990 el liderazgo de Peña Gómez estaba en ascenso y ya para el año de las elecciones 1994, era claro que este líder político tenía amplias posibilidades de ganar las elecciones. En ese sentido, era cada vez más clara la posibilidad de que realmente fuerzas políticas populares y democráticas derrotaran al líder conservador en las urnas. A esto se suma el hecho de que Estados Unidos esta vez no tenían mayor reparo en que fuerzas políticas encabezadas por Peña Gómez alcanzaran el poder. Balaguer era muy consciente de lo que estaba en juego. Ante esta delicada situación insular, Balaguer operó en dos frentes. El primero bajo la urdimbre de un colosal fraude hoy día ampliamente demostrado, el segundo asumiendo una estrategia de campaña que predicaba la catástrofe, de llegar Peña Gómez al poder. Dentro de esa estrategia el componente nacionalista anti haitiano era determinante, ante el reconocido ascendiente haitiano del líder socialdemócrata.

Balaguer no empleó directamente el recurso xenófobo en la campaña de 1994. Para esa tarea se especializó a la FNP, una fuerza política de choque en el plano ideológico, que desde 1973 se había organizado bajo el mando de un inteligente y fogoso abogado, el Dr. Marino Vinicio Castillo (Vincho). Fue a este personaje al que le tocó armar la campaña nacionalista y racista contra Peña Gómez en 1994. En esa campaña el PLD guardó un rotundo silencio, mostrando de manera puntual una suerte de simpatía silente con la FNP.

Al final de la campaña se desató una grave crisis política en el país. El PRD y sus aliados demostraron que en efecto Balaguer y el PRSC habían realizado un fraude significativo, impidiendo que miles de personas ejercieran su derecho al voto, trastornando los listados de electores y en general manipulando el centro de cómputos en la JCE. El alcance del fraude, la crisis desatada, como las presiones internacionales sobre Balaguer, le obligaron a aceptar la negociación. Producto de estas negociaciones se acordó recortar a dos años el período presidencial de Balaguer (1994-1996) y convocar de nuevo a elecciones a final de ese período (Díaz, 1996; Graham, 2011). Se produjo también una reforma constitucional con importantes cambios en la estructura del Estado.

En esas condiciones, en 1996, en la nueva coyuntura electoral, el esquema de división del trabajo político entre el PRSC y la FNP, descrito arriba, se refinó, añadiendo una alianza entre el partido

liderado por Balaguer (PRSC), la FNP y el PLD. Estas fuerzas políticas fraguaron una alianza conservadora, donde de nuevo la FNP asumió el rol de articulador de la campaña nacionalista anti haitiana contra Peña Gómez. Así se inició una alianza estratégica entre la FNP y el PLD que perduró hasta el 2015.

Durante todo el ejercicio del poder de Joaquín Balaguer las fuerzas que hoy representan quienes integran la FNP constituyeron un destacamento subordinado y marginal del bloque en el poder. La FNP comenzó a destacarse como cuerpo político propio tras la creación del “Frente Patriótico” en 1996. A partir de ese momento la FNP se constituyó en un formidable aliado del PLD, que encabezaba el frente. Cuando Leonel Fernández llegó al poder como candidato triunfador del PLD y del referido “Frente Patriótico”, la FNP pasó a formar parte del gobierno. A partir de ese momento la influencia de la FNP en las esferas gubernamentales fue en meteórico ascenso. Los analistas se preguntan ¿Cómo fue posible este ascenso, si dicho agrupamiento político nunca había alcanzado ni siquiera un cinco por ciento de los votos en los certámenes electorales y siempre había participado como un ente político subordinado, al PRSC y al PLD?<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> La primera vez que la FNP participó en una campaña electoral fue en el 1994, adhiriéndose a la propuesta presidencial de Juan Bosch. A nivel congresual presentaron la candidatura de Vincho Castillo a la senaduría del Distrito Nacional, siendo derrotado por Milagros Ortiz Bosch en una relación de 70/30. En el 1996 participaron igualmente aliados al PLD. En el año 2000 de nuevo fueron aliados al PLD en las elecciones de medio término; en esa ocasión Pelegrín Castillo, hijo de Vincho Castillo, llegó al Congreso como diputado en la boleta del PLD. En el 2010 la FNP alcanzó dos curules en la Cámara de Diputados e igualmente los mismos participaron como candidatos del PLD. Tras la ruptura con el PLD y su participación separada en el proceso electoral del 2016, la FNP alcanzó en el 2016 menos del 1% del voto popular, quedando sin representación congresual. En los municipios alcanzó una regiduría, lo que le ha permitido mantener su registro como partido.

#### 4. EL NACIONALISMO ANTI HAITIANO Y LA NUEVA DERECHA

En el proceso que condujo al ascenso político de la FNP como fuerza independiente del PRSC se encuentra gran parte de la explicación del giro de la política de partidos en la República Dominicana de hoy, tras la quiebra del Estado desarrollista en los años noventa; no porque esta organización tenga un peso electoral significativo, pues como se dijo la FNP nunca ha logrado alcanzar siquiera un 2% del voto popular en todos los certámenes electorales en que ha participado, sino por la función de “gendarmaría” de la FNP bajo el gobierno de los doce años (1966-1978) y de los gobiernos del PLD hasta el 2015. Representaba una fuerza de choque político empleada por Balaguer en coyunturas determinadas, como la batalla en torno a las llamadas leyes agrarias (1973-1974), la batalla de Balaguer por controlar el Senado de la República y la Suprema Corte de Justicia, tras su derrota electoral en 1978 (el llamado “Gacetazo”), y en 1994 y 1996 su empleo como organización ejecutora de las campañas anti haitianas dirigidas contra Peña Gómez. De esta manera, la importancia de la FNP para la política de partidos en República Dominicana deriva de su función ideológica en dicho sistema, no de su peso electoral. Tras su alianza con el PLD dicha organización, al manejar la cuestión nacionalista como el eje central de su propuesta, fue inyectando en los términos mismos de la retórica política de la alianza con el PLD precisamente el componente nacionalista, ya inserto en el discurso boschista, pero desprovisto del radicalismo anti haitiano. Al abandonar su propuesta ideológico-política, tras su conversión en un partido populista *catch all*, cada vez más conservador, el PLD quedó vacío de contenido ideológico discursivo. Por eso le vino tan bien el discurso nacionalista radical y anti haitiano de la FNP. Realmente, como insinué, el PLD ya poseía un discurso semejante en su antiguo formato de partido de izquierda, pero su orientación era hacia el anti-norteamericanismo y la denuncia del imperialismo. El nuevo discurso nacionalista que se asumía con la alianza con la FNP cambió el contenido del nacionalismo anti imperialista del PLD. La forma era la misma, pero ahora ya no se trataba de la defensa nacionalista del país ante la dominación norteamericana, ahora se trataba del ataque a un nuevo enemigo

en muchos sentidos inventado, Haití, como principal “amenaza” a la nación dominicana.

Lo primero que debemos recordar aquí es que el desplome del desarrollismo de Estado y el ascenso de un enfoque neoliberal del desarrollo, como ya he analizado, no solo hizo a un lado al viejo nacionalismo autoritario que defendía Balaguer, también hizo añicos al propio discurso popular democrático del campo opositor. En tales condiciones, todo el estamento político dominicano, por así decirlo, quedó huérfano de un discurso ideológico con el que enfrentar la crisis, y sobre todo con el cual poner orden en el nuevo estado de cosas del poder económico y defender así a su propio electorado de los efectos demoledores de la reforma neoliberal. Y es en esas condiciones que debe verse el significado del giro que asumió la política dominicana, tras el llamado “Frente Patriótico” de 1996, que le permitió el ascenso al poder al PLD. Por ese camino se fue construyendo un discurso conservador que, al tiempo que mantenía la matriz neoliberal que se impuso al Estado en los noventa, introducía un nuevo y radical discurso nacionalista de corte anti haitiano, que en muchos sentidos ha permitido recuperar un espacio identitario a la clase política en declive, tras el agotamiento del Estado desarrollista, en sus variantes autoritarias o popular-democráticas. Y es esa la clave, a mi criterio, del prolongado dominio hegemónico del PLD en el poder.

Explicemos un poco el punto. En 1990 la oposición política a Balaguer con Bosch por el lado del PLD y Peña Gómez por el lado del PRD, predicaba la democracia, la igualdad ciudadana, la crítica al autoritarismo balaguerista, pero no tenía un argumento que proponer de igual reciedumbre para frenar la máquina neoliberal. Había llegado la hora del “consenso de Washington”. ¿Qué hacer frente a la propuesta privatizadora? ¿Cómo asumir la reforma laboral? ¿Era posible enfrentar y de qué modo la reforma fiscal que cargaba ahora al consumo el potencial tributario del Estado? Ante todo esto, ni Balaguer como administrador derrotado del Estado, ni el campo opositor, tenían respuestas claras. Y es aquí, en este punto ciego, donde interviene el campo de lo político. El propio Balaguer tuvo una intuición de ese problema al negociar los términos de la apertura neoliberal de la economía con el alto mando empresarial, al defender rabiosamente el papel del Estado en la

reforma, pero su modelo se hacía en esas condiciones irracional y mostraba sus propias debilidades de origen, por ejemplo: el hipertrofiado proteccionismo, la irracionalidad de la política monetaria en el manejo de la inflación, la concentración presupuestaria que bloqueaba la modernización de la gestión gubernamental, entre otros aspectos. Peña Gómez, como el líder que finalmente agrupó a la oposición en 1994 tampoco tenía mucho espacio de maniobra: forzado a aceptar las reformas que el *Consenso de Washington* exigía, le era muy difícil impedir la privatización del sector estatal, salvo defender su pulcritud y transparencia; también le era extremadamente incomodo negar la necesidad de imponer un orden racional y moderno del Estado que no pasara por muchas de las exigencias que proponían organismos como el Banco Mundial y el propio FMI, y tampoco podía impedir lo que en el mundo del trabajo era ya un hecho real y el nuevo código laboral simplemente formalizaba: la flexibilización laboral en marcha (Guzmán, 2010; Díaz Santana, 2004).

En esas condiciones lo político se convirtió en el espacio donde el conservadurismo balaguerista y las fuerzas populares democráticas procedieron a medir fuerzas. Por ello, el discurso articulador de las fuerzas políticas alineadas en torno al PRD fue esencialmente la reforma democrática que el país exigía y necesitaba, mientras en el campo conservador y autoritario el discurso simplemente se hizo nacionalista, que en última instancia era otra manera de la élite en el poder defender su presencia en el Estado. La crisis de los noventa fue también una crisis social que transformó a la clase media. Un segmento se hizo muy conservador, otros sectores medios se empobrecieron y el conjunto se envolvió en la cultura individualista y consumista. En la nueva situación la sociedad se hacía más abierta y expuesta a la influencia de los medios de comunicación, visibilizándose problemas que no se percibían claramente en la situación anterior, como la fuerza de la emigración y la diáspora dominicana y la cada vez más importante inmigración de jornaleros procedentes de Haití. Irónicamente, los años noventa acercaron más el país a Haití, estrechando la cooperación fronteriza y dinamizando su comercio, como también las variadas formas del contrabando y en general del ejercicio del delito transnacional (Lozano y Wooding, 2008).

En un contexto de previa concepción racista, el tema haitiano se fue convirtiendo en un objetivo de debate público y el nacionalismo se fue abriendo paso como opción política autoritaria. Fue así que para el momento en que Balaguer se enfrentó a Peña Gómez en 1994 y cuando fraguó la alianza con el PLD en 1996, el discurso nacionalista se hizo el vehículo del rechazo conservador a una opción popular-democrática que no solo Peña Gómez representaba, sino que también indicaba la posibilidad de una gran transformación social que demandaba reformas que la élite dirigente no estaba dispuesta a conceder.

Fue así que a partir de 1996 la FNP adquirió cartas de legitimidad política propia como organización al servicio del poder conservador. Sin embargo, fue el giro conservador que dio el PLD, tras su alianza con Balaguer, el que precipitó que la FNP adquiriera importancia ideológico-política en el manejo del discurso nacionalista como núcleo central de su planteamiento conservador. La derecha pasaba a tener por fin un partido organizado y con poder y capacidad de interpelación mediática y popular: el PLD, y especializaba a un agrupamiento específico, la FNP, a que manejara el componente nacionalista de su discurso.

### *Hegemonía conservadora y neonacionalismo en la globalización*

El discurso nacionalista no solo sobrevivió al desplome del autoritarismo conservador tradicional que encarnaban figuras como Balaguer, sino que se hizo hegemónico, sustituyendo al desarrollismo autoritario que en República Dominicana había nucleado a la clase política dirigente entre los sesenta y el fin del siglo XX. Es mi criterio que esto ocurrió así porque la propuesta nacionalista defendía abiertamente la presencia del Estado en la dirección de la economía, no pretendía reducirlo y de alguna manera combatirlo en su poder de dirección social, como lo hacía abiertamente el neoliberalismo, pero por encima de todo proporcionó un argumento cohesionador a la élite en su conjunto, no solo a la que controlaba el poder político en el Estado como clase política dirigente, sino a un segmento significativo de la élite empresarial que estaba en crisis, precisamente por el giro neoliberal que había tomado la economía y el proceso mismo de globalización. De repente, en

el nacionalismo encontraban un refugio doctrinario tanto los empresarios beneficiarios del modelo desarrollista de crecimiento hacia adentro (medianos empresarios industriales, comerciantes, productores agropecuarios, etc.), como los políticos educados en el dirigismo de Estado, todos, tradicionales y modernos, cubiertos por la sombrilla estatal, encontraban en el neonacionalismo una retaguardia defensiva ante la expansión de las corporaciones transnacionales en el mercado local, el creciente poder de los organismos internacionales de desarrollo en lo relativo a decisiones tradicionalmente internas y, lo que es más importante, la élite política misma encontraba en el nacionalismo una mejor defensa de sus intereses corporativos que el discurso emergente de corte neoliberal. El resultado de todo esto fue un híbrido: el fortalecimiento de una corporación política que pasó a controlar el Estado (PLD) como un bien privado, sin por ello tener que abandonar la estrategia neoliberal de inserción en la economía global. El nacionalismo, finalmente, le daba a dicha élite un argumento convincente ante el electorado para defender su poder autónomo, bajo el alegato del peligro internacional que afectaba a todos, y cuya síntesis se concentraba en el vecino del oeste.

La vertiente nacionalista que se estaba fortaleciendo tenía tras de sí una larga tradición autoritaria desde Trujillo, continuada por Balaguer y que en el discurso boschista encontraba asidero: la idea de que el Estado conduce a la nación, de que el interés estatal-nacional debe enfrentarse al poder extranjero imperialista, y que es el Estado el gran conductor de la vida económica. Esto le dio a grupos económicos tradicionales un argumento para continuar bajo la protección del Estado, pese a la nueva estructura abierta de la economía y al desmonte estatal en materia proteccionista. Todo esto se vio reflejado en el relajamiento de las nuevas normas que regulan y controlan el movimiento económico, en los casos en que se trata de políticos-empresarios o del sector más tradicional de la clase media que en la anterior situación había perdido espacio social y político, conectándola ahora en un nuevo esquema al privilegio que da el acceso al poder del Estado y por ello definiendo nuevos vínculos prebendalistas con las élites dominantes que controlan el poder estatal. Mientras, los segmentos altos de la clase media se despolitizaban, ya que encontraban en la esfera



del mercado un marco más estable para su seguridad económica, sin sacrificar por ello sus conexiones con la élite en el poder y, en consecuencia, sin sacrificar tampoco el acceso al privilegio (Lozano, 2003).

Al desmontarse la política desarrollista y al mismo tiempo el Estado convertirse en una inmensa caja rentista, los ingresos que controlaba la élite en el poder se multiplicaron. Esto produjo una nueva situación en la que, poco a poco, la política de clientelización se generalizó en los segmentos más pobres de la población y de hecho sustituyó al anterior modelo desarrollista de base estatal por un modelo dual en el que el proteccionismo de Estado asumía una forma institucional bajo un sistema de asistencia a los pobres y seguridad social, controlado por el capital financiero y que al mismo tiempo brindaba réditos políticos a quienes administraban dichos planes.

De todos modos, el asunto principal sigue siendo esencialmente político. Históricamente, la dictadura de Trujillo apeló al nacionalismo como un componente identitario de la ideología estatista y autoritaria que nucleaba el poder del dictador. Tras la vuelta al poder de Balaguer en 1966 y su larga permanencia en el mismo hasta 1978, el nacionalismo recompuso su lugar en lo que podría definirse como los componentes ideológicos del discurso que unificaba la legitimidad del nuevo régimen autoritario: continuó siendo un componente articulador de la unidad del régimen, pero ahora bajo una modalidad diferente, pues el cesarismo autoritario que pasó a establecer las bases de su unidad política se estructuró a partir de dos premisas esenciales: la separación entre lo político—reservado al poder del heredero del régimen trujillista— y el desarrollo que se entendía era el destino del país en el proceso inevitable de modernización. Esto último lo usufructuaría la élite económica que Balaguer estaba intentando fortalecer. Balaguer siempre se cuidó de esa distinción. En esa nueva situación típicamente bonapartista el nacionalismo protegía el desarrollismo centralizador que motorizaba el Estado, pero también brindaba un componente para que el líder cesarista negociara a nombre de la élite económica y en realidad del país con los actores hegemónicos a escala regional. El nacionalismo servía así como un instrumento o vínculo entre los poderes imperiales y las clases



dirigentes “nacionales”. El componente anti haitiano del nacionalismo fue en este esquema un elemento subordinado a un propósito estratégico mayor. Como tal, servía para mantener la política de exclusión de la masa inmigrante de jornaleros haitianos, pero también ayudaba a fortalecer una política más amplia de controles salariales, tras la cual pretendía sostenerse la estrategia industrializadora de salarios baratos y un estamento laboral dócil.<sup>33</sup>

Solo cuando las coyunturas geopolíticas lo exigieron Balaguer apeló al nacionalismo para fortalecer su poder en el Estado, como fue el caso de la coyuntura del golpe militar en Haití en 1991, o cuando crisis políticas internas a su juicio lo exigieron, como fue el caso de las campañas electorales de 1994 y 1996, donde el nacionalismo anti haitiano constituyó quizás el principal soporte propagandístico del balaguerismo al enfrentar el liderazgo popular de Peña Gómez.

La novedad de la apelación al nacionalismo anti haitiano como el componente unificador de la élite política dominicana en pleno siglo XXI, y en particular de sus grupos de derecha y sobre todo del PLD, convertido ahora en el partido conservador, es un producto históricamente reciente y en muchos aspectos distinto al tradicional planteo nacionalista de ascendiente trujillista. El mismo debe verse en sus condiciones de origen como el freno encontrado por una derecha derrotada en el espacio de construcción de su legitimidad y permanencia en el control del Estado, tras su fracaso hegemónico ante el neoliberalismo, la apertura de la economía y el desarrollo de una sociedad democrática en el marco de la globalización.

---

<sup>33</sup> Sobre la cuestión salarial y su papel en la articulación del modelo económico en el período 1961-1978 ver a Lozano (2004), para años más recientes ver a Guzmán (2010). La experiencia de desarrollo de los años de la transición en el primer gobierno del PRD (1978-1982) se analiza en Ceara (1984). La CEPAL ha hecho un estudio sobre República Dominicana para el período subsiguiente (1900-2000) que es referencia obligada (2001). El trabajo de Godínez y Máttar (2009), funcionarios de CEPAL, es clave para el estudio del período subsiguiente: 2000-2008. El estudio de Guzmán *et. al.* (2011) organiza la discusión de los principales problemas económicos en el largo período 1960-2012.

Internamente este proceso significó que el nacionalismo pasaba a sustituir la ideología anti comunista del período de la Guerra Fría por un componente esencialmente local, para detener el crecimiento de las opciones populares y democráticas que con Peña Gómez se estaban abriendo paso. El nacionalismo anti haitiano fue la respuesta al cambio democrático que se daba en el 1994. Esto ayuda a entender por qué una parte de la izquierda dominicana hoy en pleno siglo XXI se ha sumado a ese discurso xenófobo, negador de la propuesta socialista en el campo internacional, y en la práctica enfrentada a la modernización y al cambio democrático.

Esto, indudablemente, amerita una discusión más amplia, pero de suyo revela que la izquierda dominicana hoy no tiene una posición clara respecto a la relación del país con Haití, ni mucho menos tiene claridad en cuanto al significado de un hecho simple que especifica la naturaleza del mundo del trabajo y la función de la inmigración haitiana. Me refiero al hecho de que la clase trabajadora dominicana tiene hoy al menos tres componentes que gravitan en la esfera del Estado-nación: el componente que, siendo de origen nacional, opera fuera del espacio geográfico del Estado-nación, me refiero a la llamada diáspora emigratoria. En segundo lugar, se debe reconocer el mundo del trabajo nativo, que opera en la esfera geográfica del Estado-nación. Finalmente, debe apreciarse el componente inmigrante, esencialmente de origen haitiano. Estas tres esferas son muy dinámicas y cambiantes, mas forman parte de un espacio problemático común: el mundo del trabajo en el contexto de la globalización y una sociedad transnacional, siendo sus impactos sectoriales muy claros: las remesas y el subsidio a las familias dominicanas pobres, la competitividad del sector exportador y ámbitos como las construcciones urbanas y finalmente la economía informal y su funcionalidad para el mercado "interno".<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Para un debate sobre la dimensión política de la inmigración haitiana a Santo Domingo véase a Lozano (2008), para la discusión sobre el sector informal y su imbricación a la racionalidad económica del modelo de desarrollo ver a Lozano (1998) y a Guzmán (2011), y para un estudio del impacto macroeconómico y sectorial de la inmigración véase a Lozano y Wooding (1992). En una perspectiva insular y regional debe consultarse a Corten (1989).

Hoy apreciamos claramente que, en efecto, el nacionalismo responde a las presiones globalizadoras que están obligando a la apertura del país, no solo en el campo económico, sino también en el de las relaciones geopolíticas y los compromisos con los nuevos marcos de la democracia global (Alí, 2005; Hobsbawm, 1991; Held, 1991 y 2005), como es el caso de los derechos humanos. En este punto, la izquierda tradicional y la derecha nacionalista se dan la mano, al identificar a un enemigo común: la globalización y su agente histórico concreto, Estados Unidos. Es una ironía digna de estudio que hoy día la ultra derecha dominicana añore de los Estados Unidos su posición de gendarmería en la Guerra Fría, al tiempo que hoy la izquierda, al mantener su posición tradicional de rechazo a Estados Unidos en el marco de la globalización, coincide con la derecha, en el punto concreto del vuelco nacionalista de la política local obligada a la apertura globalizadora.

Por este tipo de mecanismos las posiciones nacionalistas han devenido en una suerte de cemento unificador del conjunto de la clase política. A unos porque les brinda un sucedáneo ideológico con el que rechazar la globalización, a otros porque les proporciona un mecanismo legitimador del privilegio en su control del Estado, y al conjunto porque por primera vez les dota de un argumento con el cual encontrar coherencia en sus acciones ante el fracaso del discurso desarrollista.

Desde ese punto de vista, el discurso neonacionalista, si bien puede identificar al Estado en su función ordenadora y racionalizadora de los nuevos vínculos del país con el sistema-mundo globalizado, lo hace en una perspectiva tradicionalista, no exigiendo su modernización, a fin de colocar su desempeño del lado de la ciudadanía y por esa vía asumir la necesidad de una nueva manera de hacer política fundada en la diversidad, la descentralización, la tolerancia y el compromiso democrático entre actores por definición diversos. Por el contrario, el estatismo nacionalista predica una vuelta atrás a las bases constitutivas del Estado centralizador y desarrollista de ascendente autoritario. En ese sentido, choca con lo que podría definirse como el círculo virtuoso del Estado en su capacidad de dirección cohesionadora de la vida democrática, convirtiéndolo en círculo perverso en su lógica excluyente y autoritaria, dificultando así la inserción exitosa del país en el mundo globalizado.

### *¿Es posible una derecha neonacionalista en el poder?*

En lo aparente la pregunta de este subtítulo es retórica, por cuanto un lector medianamente enterado de los asuntos políticos dominicanos conoce las escasas posibilidades electorales inmediatas de una organización como la FNP, que ha sobrevivido en la política dominicana porque sencillamente ha sido un satélite de dos grandes partidos, el PRSC y el PLD. Pero las posibilidades del neonacionalismo como opción política no se encuentran precisamente en el marco de la competencia electoral. Las posibilidades de esta corriente política ultra derechista se encuentran en su potencial de influencia y presión en tanto corriente ideológica políticamente organizada.

Veamos el asunto con cierta perspectiva histórica. Como ya se señaló arriba de manera sucinta, en el país a lo largo del período 1961-2015 pudiera decirse que asistimos a tres expresiones del discurso de derecha y del planteo ideológico conservador:

*Desarrollismo oligárquico.* Este fue el primer planteo ideológico de la derecha política dominicana. Como tal, además de los componentes tradicionales del discurso conservador (catolicismo, anticomunismo, tradicionalismo), el desarrollismo oligárquico se caracterizó por una visión estatista y elitista de la organización del poder. Asimismo, el anti trujillismo elitista en el plano político coyuntural, en el marco de la crisis post trujillista, en realidad tenía dos componentes: a) el rechazo a una política del acuerdo y la negociación y b) la crítica moral a la dictadura.

*El reformismo desarrollista autoritario.* Este planteo en la práctica fue el que logró imponerse como argumento ideológico nucleador del discurso de la derecha conservadora, pero el precio fue que el mismo quedó en manos de un grupo burocrático-político que operaba autónomamente del poder propiamente oligárquico, me refiero a la élite balaguerista. Este grupo incluía, además, a los cuadros militares que quedaron dispersos tras la caída de la dictadura. Fue el discurso ideológico balaguerista el que logró imponerse en el país como la argumentación doctrinal cohesionadora de la derecha. Como he argumentado arriba, dicho discurso tenía a su vez varios componentes, como eran el estatismo en el enfoque del desarrollo, una visión autoritaria excluyente en la práctica del

poder, un afirmado caudillismo mesiánico profundamente conservador, que hacía del pasado un componente fundamental de la redención social articulada como discurso racionalizador de su manejo patrimonial del Estado y de la sumisión pasiva de la masa. En esta aproximación redentora y patriarcal de la relación con los campesinos y la clase media, el discurso autoritario balaguerista se hacía profundamente cesarista, siendo en muchos sentidos crítico de las propias oligarquías de la tierra y del comercio, vistas como clases enfrentadas o limitadoras del progreso. Esta visión culminaba en un nacionalismo anti haitiano manejado coyunturalmente, unido al apoyo del anti comunismo, cemento unificador de la Guerra Fría en Occidente.

*El neonacionalismo clientelista.* Dicha propuesta se ha ido imponiendo como el eje central del nuevo discurso conservador hoy hegemónico en la política dominicana. Este discurso tiene un profundo ascendiente corporativista. Asimismo, no podemos perder de vista que dicho discurso es tardío, fue articulado en los noventa como un recurso para frenar el ímpetu democrático de masas bajo el liderazgo de Peña Gómez y evolucionó hasta convertirse hoy día en una verdadera propuesta racionalizadora del obrar político de la élite en el poder, organizada en el PLD como partido hegemónico. Aunque el neonacionalismo anti haitiano contemporáneo tiene profundas raíces históricas, principalmente en la experiencia dictatorial de Trujillo y por ello, en cierto modo, es la continuación moderna del conservadurismo balaguerista, su consistencia ideológica responde hoy a un nuevo tipo de sociedad transnacionalizada y pluralista, caracterizada por profundas desigualdades sociales y económicas y una casi total internacionalización de su economía.

Desde los años noventa hasta la Sentencia 168 del TC dictada en el 2013 la prédica nacionalista se afirmaba esencialmente en coyunturas electorales, como recurso político de freno a la fuerza de masas del PRD y en particular del peñagomismo socialdemócrata. Hoy día el discurso nacionalista, anclado en ese carácter profundamente electoralista, pretende articular un nuevo discurso del Estado en sus relaciones con el sistema-mundo capitalista y en particular con Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea. Dicho discurso pretende impulsar una mirada autista sobre la política

de liberalización comercial y apertura de mercados cohesionada en torno a compromisos del Estado dominicano con otros estados, en acuerdos comerciales como el DR-CAFTA, el EPA, y la vinculación del país a organizaciones como la OMC. El neonacionalismo se propone sobre todo cohesionar una política de aislamiento del país respecto a las relaciones con Haití, en lo que podríamos llamar una estrategia de “hostilidad regulada” con el vecino del oeste. Ese discurso se complementa con una retórica de choque frontal con los poderes mundiales.

¿Cómo interpretar el discurso neonacionalista? ¿De qué manera asumir su política? En dicho discurso la política redentora tradicional se recupera, pero en una lógica de choque y no de integración. Se persigue movilizar, sin embargo, un discurso unificador de la nación. En ambos casos, el elemento unificador que resuelve la tensión entre la prédica redentora que unifica la nación y la lógica del choque político contra los sujetos opositores es el rechazo al otro, llámese Peña Gómez y el PRD como en los noventa, o Haití hoy día. Sin embargo, lo específico de ese rechazo a Haití es que la existencia del otro se define fuera del *canon* estatal-nacional que se supone se delimita autónomamente y en cuya definición obra un pasado histórico recuperado. Por ello, el rechazo neonacionalista al Haití contemporáneo lo que pretende producir es un choque ideológico de naciones y por primera vez se enfrenta al sistema internacional en sus ejes hegemónicos. Es por esta vía que, a diferencia de los noventa, el neonacionalismo hoy define una prédica que pretende abarcar al cuerpo nacional en su conjunto, no ya aislar a un grupo o segmento social o a un cuerpo político específico. De ahí la pretensión unificadora del mundo político nacional por parte del neonacionalismo. En este punto se hace determinante la lectura que de la historia articula el discurso nacionalista. En la recuperación del pasado se hace una selección en función de la cual hay un *telos* inevitable que conduce al choque con el otro, con Haití, que obliga a la unificación nacional. Pero también hay una retórica del heroísmo del pequeño contra el fuerte, de la nación dominicana armada de la voluntad estatal de autonomía, que se enfrenta a los actores hegemónicos de la realidad global. Con este último artificio el discurso neonacionalista se reviste de una propuesta heroica que presume recoger el carácter nacional y movilizarlo para

articular una voluntad política unificadora, total y al mismo tiempo intolerante y excluyente.

En dicha lógica el presente ya no se asume como historia sino como el "momento" de redención nacional. Sin embargo, ciertos momentos del pasado se trasladan al presente como continuidades inevitables: la matanza de Dessalines aparece como una amenaza cotidiana, la matanza del 1937 aparece como un acto heroico de deslinde nacionalista que podría repetirse si fuese necesario una medida dura contra la amenaza a la nación, las guerras de independencia se convierten en un presagio de las tareas del futuro inmediato, pues son guerras inacabadas en el presente. La historia se convierte así en una prisión que, en vez de aclarar las posibilidades del futuro y constituir un recurso para el entendimiento del presente, lo que indica es una necesidad del presente que hace de la memoria un esclavo del interés del hoy.

Dicho mecanismo debe depositar en el liderazgo político providencial, si es el de un líder unificador mejor, las llaves de la redención. De esta manera, el futuro deja de ser una responsabilidad del presente, pues deja de existir al convertirse en una tarea del líder redentor que por fin redimirá la nación de la coyunda que ha impuesto el "otro". Es de esta manera que la historia se disuelve en los compromisos del presente, mientras éste se inmoviliza y la redención social, que es la promesa de todo populismo, se disuelve en el cuerpo individual de electores y clientes, que habrán de dirigir su voluntad para asegurar la redención que solo el líder puede producir. En esta lógica, no hay posibilidad de apelar a la crítica del presente, pues eso sería atentar contra los símbolos sagrados del pasado ya muerto, pero vivos en el presente, que hemos acomodado al interés de quienes controlan el poder. En ese discurso se encuentra oculta una voluntad totalitaria que persigue eliminar las diferencias y por tanto aplastar cualquier espacio para el diálogo y el acuerdo responsable entre sujetos sociopolíticos, llámese estados, partidos y fundamentalmente naciones.

Aunque electoralmente esta propuesta política de ascendiente neonacionalista tiene escasas posibilidades en el país, no lo es menos que su influencia no solo ha crecido, sino que incluso ha logrado pasar a un estadio superior, donde el cuerpo político que controla los aparatos de Estado (Presidencia de la República, Congreso



Nacional, Altas Cortes) ha terminado haciendo suyo ese discurso. Es un error pensar que la postura nacionalista que exhiben hoy las autoridades del poder central, al autonomizarse de la alianza con la FNP, ha desactivado la amenaza neonacionalista y autoritaria.<sup>35</sup> Por el contrario, en cierto modo esa ruptura en la adopción del *canon* ideológico neonacionalista por parte del PLD *sans phrases* es hasta cierto punto un triunfo del conservadurismo en su versión más autoritaria. Visto de esa manera, el neonacionalismo no solo conserva su vigencia, sino que hoy día en manos del partido hegemónico (PLD) podría estar anunciando futuras aventuras autoritarias, que podrían ampliar la lógica de la exclusión y la intolerancia, de ser ello necesario para el mantenimiento en el poder de quienes hoy controlan las arterias del Estado.

Esto obliga a reconocer, como ya insinué arriba (Capítulo III), que el discurso nacionalista se ha bifurcado. De un lado, el manejo estatal de la propuesta nacionalista ha quedado en manos de Danilo Medina y el PLD. Por otro lado, la FNP se ha visto forzada a asumir una postura crítica frente al régimen político, alineándose así con el campo tradicionalmente opositor de ascendiente socialdemócrata o de izquierda. Hasta qué punto durará ese acercamiento de la FNP con el campo opositor al PLD, pasada la coyuntura electoral del 2016, no lo sabemos. Lo que sí puede conjeturarse con alguna certidumbre son dos asuntos. En primer lugar, el discurso nacionalista ha pasado a ser hegemónizado por el PLD y Danilo Medina, lo que acentuará su sesgo estatista como propuesta de política pública moderando el radicalismo ideológico nacionalista asumido por la FNP, esto así por simples razones de Estado. El segundo asunto que debe verse es que un entendido político, que de nuevo lleve al redil peledéista a la hoy rebelde FNP, implicará por parte de la FNP la asunción realista de la política oficial en materia migratoria en su pragmatismo operativo, lo cual le obligará de hecho a aceptar el reeleccionismo político de Medina, olvidándose del *referéndum* que

---

<sup>35</sup> El primero de junio del 2015 la FNP anunció la ruptura de su alianza con el PLD, alianza que se inició en 1994 con el apoyo de la FNP a la candidatura de Bosch y el apoyo del PLD a candidaturas congresuales de la FNP, entre otras a la senaduría del Distrito Nacional por parte de Vincho Castillo, Presidente de la FNP.



exigía. Con ello se tirará al cesto de la basura el enfoque constitucionalista y doctrinal con que hasta ahora ha venido manejando el asunto la FNP. En cualquiera de los escenarios, el resultado será un menoscabo del espacio político que había ganado la FNP frente a grupos de poder como los militares, el empresariado conservador y la iglesia católica. En función de lo narrado, podría argumentarse que la “derrota” del radicalismo nacionalista implica un avance democrático y eso es cierto. Sin embargo, esa derrota de la ultraderecha nacionalista ha tenido un alto costo político y ha abierto otra situación no menos peligrosa para la democracia dominicana. Ese peligro estriba en la entronización del nacionalismo como discurso político defensivo de la élite gobernante ante las presiones democratizadoras de la globalización, particularmente el respeto a los derechos humanos, sobre todo de las minorías inmigrantes, los dominicanos de origen haitiano y los grupos LGTB y la exigencia de una reforma del Estado que haga transparente su gestión. La táctica aislacionista del gobierno dominicano ante los organismos internacionales que velan por los derechos humanos constituye un claro ejemplo del giro conservador de la política exterior y del peso de la ideología nacionalista en la articulación de ese enfoque.

## CAPÍTULO VII

### EL CICLO ELECTORAL DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

*“En todas las épocas los hombres han dado su sangre y su vida por los frágiles edificios que levantan y derriban los mismos artesanos”.*

RAYMOND ARON  
*Memorias*

**E**n este capítulo me ocuparé de la dinámica propiamente electoral partiendo de una hipótesis ordenadora que establece que en la política dominicana moderna, desde la muerte de Trujillo a nuestros días, podemos reconocer tres grandes ciclos electorales. Dichos ciclos, leídos en clave del proceso democratizador, pueden caracterizarse en torno a la tensión entre autoritarismo y democracia.

Esta caracterización de los ciclos electorales, se encuentra estrechamente relacionada con los ciclos políticos analizados en el Capítulo II. En ese sentido, las etapas de desarrollo político analizados en dicho capítulo son las que definen en última instancia el marco más general de los ciclos electorales que en el presente capítulo se analizarán. Debe aclararse que en esta parte no se procede a un análisis específico de la competencia política en los procesos comiciales: lo que se analiza es esencialmente el equilibrio de fuerzas políticas que resultan de esos procesos.

De esta forma, en el capítulo analizaré algunos aspectos del proceso político dominicano moderno relativos a la dinámica propiamente electoral. No me detendré en lo que podemos denominar “la economía política electoral” a través del estudio de sus resultados numéricos. En cambio, trataré de concentrarme en lo que denomino “los ciclos político-electorales”,<sup>1</sup> atendiendo esencialmente a las

---

<sup>1</sup> Caracterizo los ciclos electorales como articulaciones de mayorías que se expresan en alianzas político-electorales con cierta estabilidad en el

relaciones de fuerza entre los actores que anteceden o resultan de los procesos político-electorales.

En el marco de este análisis procedo luego a la discusión de un problema central de la política democrática moderna. Me refiero al papel del presidencialismo que ha caracterizado a los regímenes políticos y a la dinámica democrática misma que ha conocido el país tras la desaparición de Trujillo en 1961. Culmina el capítulo la presentación de una visión muy general de los problemas de gobernabilidad de los regímenes políticos en el período reciente, específicamente en su fase tardía bajo la hegemonía del régimen corporativo-clientelista que encabeza el PLD como partido gobernante.

---

tiempo, predominios partidarios en sectores del electorado, ámbitos geográficos y orientaciones de apoyo que sostienen las bases sociales de organizaciones políticas. Los resultados de los ciclos se articulan en períodos de gobierno, definidos a partir del ascenso al poder de determinadas coaliciones de fuerzas políticas organizadas en partidos políticos en proyectos electorales y en la definición de mayorías congresuales. Los ciclos, aunque poseen estabilidad en el período donde funcionan en base a las características descritas, tienden al cambio, lo que con el tiempo da pie a la articulación de otros ciclos. Por definición, los ciclos no remiten a un movimiento teleológico del sistema de partidos en el ámbito electoral, simplemente remiten a correlaciones de fuerzas, a determinadas características institucionales de los sistemas electorales y a la constitución de mayorías políticas. La idea de los ciclos electorales permite articular en una común "racionalidad política" un ámbito institucional que organiza el conflicto político en torno a las elecciones, una determinada relación de fuerzas políticas que da acceso al control de los aparatos de Estado y una determinada modalidad de construcción de legitimidades políticas. En consecuencia, los ciclos definen recursos analíticos que permiten apreciar la racionalidad de los procesos electorales y políticos en su sucesión en el tiempo. Para América Latina véase a Lesgart (2003), Balletbo (1994), Cavarozzi y Medina (2003); O'Donnell y Schmitter (1988), y Whitehead, (2002). Para el caso dominicano ver a Hartlyn (2008), Campillo Pérez (1986), Espinal (1987), Brea *et. al.* (2014) y Justo Duarte (2004).

## 1. LAS FASES DEL CICLO ELECTORAL DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

El primer ciclo político-electoral moderno, tras la desaparición del régimen trujillista, cubre el período 1961-1978 y puede caracterizarse como autoritario. En el mismo se destacan dos fases bien delimitadas: una fase de crisis política (1961-1965) y otra de estabilidad y agotamiento (1966-1978).

El segundo ciclo lo caracterizo como populista y cubre el período 1978-1994. Lo que define este ciclo es la competencia electoral más o menos equitativa y un movimientismo populista sin clara organización partidaria y fuerte peso del liderazgo caudillista. En este ciclo también se reconocen dos fases: una de auge, bajo el predominio del PRD (1978-1986), y otra de deterioro y crisis, bajo los dos gobiernos de Balaguer (1986-1994).

El tercer ciclo lo defino como clientelista, y se extiende de 1996 al presente. Es sobre este último ciclo que concentraré este capítulo, pues es el que cubre la fase de consolidación democrática, que en este libro se ha analizado. Lo que define este ciclo es la clientelización de la política electoral y de las relaciones Estado-sociedad, al punto de que los electores y la ciudadanía en su conjunto terminan convertidos en verdaderos clientes del sistema de partidos. Pero la clientelización del sistema político marcha de la mano con un proceso de corporativización del partido en el poder y la generalización de la política de facción en todo el sistema de partidos, analizado en el Capítulo III.<sup>2</sup>

En este último ciclo electoral podemos reconocer tres fases claramente diferenciadas. La primera cubre los años 1996-2004. Esta fase puede caracterizarse como de cambio conservador del electorado nacional en la que se fortalece el voto del PLD, en correspondencia con la creciente adopción de dicho partido, de una postura política de centro-conservador.

---

<sup>2</sup> En *Después de los caudillos* (2002) presento un estudio de los procesos electorales del período previo (1990-1996). Hartlyn (2005) analiza con cuidado el proceso electoral de 1978, que inicia la transición democrática. Para una visión general de la historia electoral dominicana hasta el regreso al poder de Balaguer véase a Campillo Pérez (1986).

La segunda fase de este último ciclo es la de la conversión del PLD en partido hegemónico y la creciente fragmentación y crisis de la oposición política y cubre los años 2004-2012. Aquí lo central es el fortalecimiento del modelo corporativo iniciado en la fase anterior, donde ahora claramente el PLD opera como una corporación político-administrativa y económica, siendo el poder presidencial el eje articulador de una poderosa maquinaria que convierte al Poder Ejecutivo en un aparato político organizado como gran corporación, con un sujeto de mando claramente establecido (el presidente) y un equipo corporativo que materializa la política de dominación (el Comité Político del PLD). Dos rasgos complementan esta definición: el primero, es el fortalecimiento del faccionalismo político al interior del PLD, que se ha definido hoy día en torno a dos bloques de poder en la organización, el liderado por Leonel Fernández, y el hoy hegemónico y dominante liderado por Danilo Medina; el otro elemento es el de la recomposición de la oposición política, en la que destacan dos aspectos: la crisis y división interna del PRD, que condujo a la creación del PRM en torno a la facción mayoritaria saliente, y la reconversión del PRD como minoría política subordinada al PLD como partido hegemónico.

La tercera fase es la que caracterizo como cesarismo corporativo y populista y se inicia en el 2012 con la elección de Danilo Medina a la Presidencia de la República y se prolonga hasta nuestros días. Lo central aquí es que, continuando con el manejo clientelista de las relaciones de masas, se acentúa el hiperpresidencialismo delegativo, vale decir, la creciente intervención del Poder Ejecutivo en la vida del Estado. A ello se agregan dos componentes centrales: una modalidad neopopulista en las relaciones del presidente con la población y un giro cesarista en el manejo de las relaciones del poder presidencial con grupos de presión, el empresariado y la sociedad civil organizada. En lo adelante discutiré con mayor detalle estas tesis.

### *1996-2004: El giro conservador de la política electoral*

El fin del poder balaguerista sobre el Estado llegó con el fraude electoral contra Peña Gómez en 1994. No se trata simplemente de que unos años después muere el líder socialdemócrata (1998) y

el caudillo conservador desaparece de escena en el 2002. Se trata de que a partir de ese momento se produce un importante cambio político e institucional. El ciclo termina porque a partir de ese momento “finaliza” un modelo institucional donde el poder autoritario se imponía, empleando la amenaza militar y las acciones de violencia. El modelo político del fraude electoral es sustituido por un modelo que centra en la fuerza del dinero, en la acción previa a la decisión del voto y no posterior a la misma, la influencia y poder de las élites que controlan el Estado. Ese poder pasa a expresarse por medios institucionales formales. Pero el nuevo modelo institucional expresa algo más. Se sostiene en una reforma constitucional que prohíbe la reelección sucesiva, lo que en principio debía impedir que quien estuviera en el poder empleara los recursos del Estado para propósitos reeleccionistas. A su vez, se intenta equilibrar políticamente el poder judicial al crear el Consejo Nacional de la Magistratura, donde el Presidente de la República continúa con un gran poder en la designación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, pero se ve obligado a dar participación importante al Poder Legislativo y a la propia justicia. Se extiende el voto a los dominicanos residentes en el extranjero, con lo que la diáspora dominicana se convierte en un espacio interno de la lucha política.

Quizás el elemento de mayor relevancia en este proceso de cambios políticos, sea el sistema que introduce una segunda vuelta electoral, que ya desde su incorporación a la reforma constitucional de ese año, mostró su rostro de Jano. Digo esto porque los acuerdos establecidos entre Balaguer y Peña Gómez al respecto establecían un 40% como tope para ganar en primera vuelta, como se ha visto en este libro. Las negociaciones que, por otro lado, sostuvo Balaguer con el PLD establecieron un 50% más un voto. Esto no se apreció en la reunión sostenida por los representantes del PRD con Balaguer sino luego, cuando en el Palacio Nacional todos los actores políticos se reunieron para la firma del pacto por la democracia, aunque allí Peña Gómez no hizo protesta alguna, pero ya se supo: lo acordado no era lo firmado, pues el texto había cambiado en horas. Todo esto se apreció claramente cuando el Congreso, reunido como Asamblea Revisora, consideró el punto. El resultado fue que en el nuevo esquema del 50% más un voto, aprobado por el Congreso, la tercera fuerza decidía.

Es mi convicción que el artífice de esta escaramuza táctica fue Balaguer y no el PLD. Con ello Balaguer no solo liquidaba la posibilidad de Peña Gómez de alcanzar el poder, sino que frenaba el ímpetu reformador del populismo democrático que el PRD y sus aliados representaban. Con ello Balaguer sacrificaba algo más: a su propio Partido Reformista Social Cristiano, el cual quedó desplazado como opción de poder. Fue por este mecanismo que se potenció un liderazgo emergente, el del PLD, cuyo candidato, Leonel Fernández, era apenas conocido. Sería ingenuo pensar que Balaguer no estaba consciente de lo que estaba en juego. Mi interpretación es la siguiente: Balaguer nunca asumió al PRSC como un partido político organizado, con un proyecto propio más allá de su líder. Por el contrario, para Balaguer el PRSC simplemente fue una mediación político-electoral, una maquinaria productora de votos, que empleó a discreción y conveniencia. Su proyecto político siempre estuvo articulado al Estado, al punto de confundirse con él. Por eso, en 1996 su decisión de frenar al candidato de su “propio partido” Jacinto Peynado, para beneficiar al de la tercera fuerza, Leonel Fernández, no significó nada. En la visión del caudillo conservador lo único que importaba era impedir el triunfo de Peña Gómez.<sup>3</sup>

Por eso lo más importante en esa discusión es analizar si Balaguer tenía conciencia histórica del paso que estaba dando, el cual cambiaría el destino de la nación, no simplemente porque conducía hacia el poder a un partido que como el PLD hasta ese momento era de izquierdas, sino también porque no tenía experiencia de Estado alguna.<sup>4</sup> El segundo elemento es más relevante: me refiero

<sup>3</sup> Desarrollo el punto en *La razón democrática* (2013), donde hago un análisis con cierto detalle de esa coyuntura específica.

<sup>4</sup> Debo ser preciso: el PLD no tenía experiencia en la administración del poder central y su poder congresual era muy limitado. Al momento del pacto con Balaguer el PLD tenía 44 diputados y un senador. Aun así, debe señalarse que en 1994 fueron los votos del PLD en el Congreso, específicamente en el Senado, los que permitieron inclinar la balanza a favor de una reforma electoral que violaba los acuerdos Balaguer/Peña Gómez, imponiendo de ese modo el 50% más un voto como criterio de triunfo electoral, contra el 40% que fue el acuerdo entre los dos grandes líderes. Lamentablemente, los congresistas del PRD al “enterarse” del

al de los compromisos históricos que le iban a permitir a Balaguer tener confianza en que con el PLD y no con el PRSC sus objetivos estratégicos estarían mejor garantizados.

En lo inmediato debe reconocerse que, a diferencia del PRSC que era en esencia un departamento electoral del caudillo conservador, el PLD representaba una organización moderna. El PLD a su vez tenía un determinado ascendiente político en importantes sectores sociales como la clase media, los trabajadores del azúcar en la región este y los intelectuales. Pero lo central era que el PLD, en la medida en que asumiera el compromiso conservador, daría continuidad histórica al punto de vista balaguerista en su visión del Estado. Lo hizo fielmente, al punto de que llegó a convertirse en el sustituto funcional del PRSC, una vez agotadas las posibilidades históricas del reformismo balaguerista como agrupamiento político líder del conservadurismo en el país.

Con esta visión Balaguer trazó la raya de Pizarro en 1996. En primer lugar, ahogó las posibilidades de su propio candidato presidencial Jacinto Peinado, lo que le abrió las puertas a la negociación con el PLD para articular un frente contra Peña Gómez en la segunda vuelta electoral. En la primera vuelta de esas elecciones Peña Gómez alcanzó un 47% de los votos, con lo que se vio obligado a la segunda vuelta. Lo que ahora deseo destacar es la distribución de los votos. Cualquiera que observe esas estadísticas apreciará que el voto peñagomista y perredeísta se concentró en varios focos regionales caracterizados por su peso popular y de masas: lo que hoy es la provincia de Santo Domingo, San Francisco de Macorís, Santiago, la zona fronteriza del país, caracterizada por la pobreza, y la llamada línea noroeste. En cambio, el voto reformista se concentró en el Este del país y el voto peledéista, a su vez, lo hizo en regiones como La Vega, Monseñor Nouel, La Romana, el Seibo. En la segunda vuelta, esa geografía cambió. Lugares como Santiago y el Distrito Nacional se inclinaron hacia el "Frente Patriótico" (que unificaba la alianza PRSC-PLD) y por esa

---

cambio de propuesta que hacía el binomio PRSC-PLD abandonaron la sala de la Asamblea Nacional y con ello le facilitaron las cosas al PLD y al PRSC para reunir el *quorum* necesario. Véase a Justo Duarte (2004).



vía el PLD logró alcanzar la victoria. La diferencia de votos no fue sustancial, Peña Gómez perdió por 71,741 votos, es decir, una diferencia del 2.6%.

El PRD conservaba, sin embargo su poder congresual alcanzado en las elecciones del fraude, las del 1994. De acuerdo a dicha elección, el Congreso tenía una composición que si bien no le daba mayoría al partido de Peña Gómez en ninguna de las cámaras, impedía que la alianza PRSC-PLD impusiera la suya en asuntos relevantes como eran la cuestión del Consejo Nacional de la Magistratura y la elección de los nuevos jueces de la JCE.<sup>5</sup> Aun cuando la posición del PRD en el Congreso era de todos modos difícil, en las elecciones de 1998 se vio claro que conservaba un total de 58 diputados ganados de los 83 obtenidos en el proceso de 1994. Esas elecciones también le permitieron concentrar un gran poder local, concentrando el 48.3% de los votos municipales, con lo que dicha organización pasó a concentrar la mayoría de los gobiernos locales. Quien fue golpeado más duramente en esas elecciones fue el PRSC de Balaguer que redujo sus diputados a 17 y solo conservó 2 senadores. El PLD en cambio aumentó el número de sus diputados de 13 a 49, ganando también 4 senadurías.

La geografía electoral de ese proceso (1998) muestra que en realidad el PRD continuaba liderando aquellas regiones más pobladas y más pobres, como eran los barrios populares del Distrito Nacional y Santiago. Asimismo, el PLD mostró que en realidad había aumentado su poder, aun cuando sus votos se concentraban esencialmente en las grandes aglomeraciones urbanas y solo logró ganar en cuatro provincias (El Seibo, La Romana, Salcedo y Elías Piña). Mientras, en ese mismo proceso electoral de 1998, el PRSC continuaba en dramático descenso, ganando solo las provincias de La Altagracia y San Pedro de Macorís. El PRD ganó en 24 provincias, concentrando el 48.95% de los votos congresuales, contra el 31.22% que concentró el PLD y el 14% del PRSC.

---

<sup>5</sup> En concreto, en 1996 (en función de los resultados electorales de 1994) el PRD y sus aliados contaban con 15 senadores y 58 diputados. El PRSC tenía 49 diputados y 14 senadores. En cambio el PLD tenía solo un senador y 13 diputados.

En el 2000, cuando se produjeron las elecciones presidenciales, Hipólito Mejía del PRD derrotó a Danilo Medina del PLD. Pero ya en ese momento era claro que el poder del PLD estaba en franco ascenso. En parte, la beligerancia del derrotado PLD en ese certamen electoral, era el producto de que competía con el PRD desde el poder, pero también lo era porque el PLD competía tras la buena imagen que dejaba el gobierno saliente de Leonel Fernández, pese al proceso privatizador que impulsó y los problemas de política económica que no pudo resolver. A su vez, el PRD alcanzaba el poder en parte como consecuencia del impulso que al partido había dado Peña Gómez en las elecciones congresuales y municipales de 1998 y al símbolo de su muerte ese mismo año (Justo Duarte, 2004).

En cambio, la victoria del PRD ponía de manifiesto no solo su poder de masas, sino también la reconversión del electorado, pues en esas elecciones se hizo evidente que el electorado del PRSC se acercaba al PLD. La geografía electoral lo demuestra, pues en muchas zonas donde el PRSC había sido la fuerza hegemónica tradicional, como La Romana o el Seibo, el PLD pasó a ser la fuerza mayoritaria. A partir de ese momento fue que propiamente el PLD inició su ascenso como fuerza político-electoral.

Por lo anterior podemos apreciar que las elecciones de 1996 y 1998 fueron competencias determinantes para el futuro de la política democrática dominicana, pues definieron el camino de la reconversión política del electorado nacional. De esta forma, en el 2000, pese a su derrota electoral en las elecciones presidenciales, el PLD ya aparece como un partido con fuerza electoral significativa y un gran ascenso de masas. En función de ello me parece que se sostiene la tesis de que, tras las elecciones que siguieron a las del 2000, asistimos a un proceso de creciente hegemonización de la política electoral por el PLD. Este proceso no fue únicamente el resultado de la acción organizada del PLD, de su disciplina de partido y de su astucia política. Sin dejar de apreciar esas habilidades, verlo así, además de que constituye un error, implica pensar que los procesos electorales constituyen únicamente ejercicios de ingeniería y marketing, y no procesos esencialmente políticos en su sentido clásico.

En realidad, el ascenso del poder político del PLD como partido de masas debe asumirse más allá de la acción electoral misma que lo condujo al poder. No se trata simplemente de la recuperación del poder en el 2004, tras el triunfo de Leonel Fernández sobre Hipólito Mejía en las elecciones de ese año. De lo que se trata es del fortalecimiento de ese poder a lo largo de casi dos décadas. A mi juicio, ello no puede explicarse apelando a la habilidad electoral o al marketing político. Tampoco puede entenderse el asunto reduciendo la explicación a los errores de la oposición, o a su división interna, sobre todo en el caso del PRD como principal partido de masas del país, por lo menos hasta inicios del siglo XXI.

Propongo una explicación que, sin abandonar la especificidad de la dinámica propia del sistema electoral y del marketing político, asuma el problema insertándolo en un contexto más amplio, el de la transformación de la sociedad dominicana en los noventa y sus impactos en la esfera de lo político. A partir de un enfoque de ese tipo es que, a mi juicio, podemos comenzar a entender el movimiento hacia el centro político del sistema de partidos, como también la eficacia que logró el PLD en ese proceso, asumiendo como suyo el proyecto político conservador articulado por Balaguer desde los años setenta del siglo XX. Por ejemplo, la operación de Balaguer en el 1996 tras su alianza con el PLD que llevó al poder a Leonel Fernández, puede leerse de diversas maneras, como se ha hecho en este libro, pero el eje central fue la necesidad de poner un freno al ascenso hacia el poder de las fuerzas popular-democráticas que Peña Gómez representaba. La alianza representaba, además, la admisión del fracaso, o, con mayor precisión, los límites y consecuente agotamiento del reformismo balaguerista para continuar hegemonizando el control del Estado, tras el ascenso de la propuesta neoliberal. Esto nos puede conducir a considerar asuntos complejos, entre los cuales destaco uno: la imposibilidad del aparato político balaguerista de asumir precisamente la tarea del nuevo tipo de hegemonía que implicaba la agenda neoliberal.

La paradoja del asunto es que era el séquito burocrático balaguerista el que quizás tenía, en ese momento, mayor experiencia de gestión burocrático-estatal. Si mi argumento es correcto, por eso de lo que se trataba no era, pues, de la simple gestión burocrática de una nueva política económica (la neoliberal), sino de la

articulación de un nuevo lazo o vínculo hegemónico entre Estado y sociedad y esa tarea claramente no la podía seguir cumpliendo el reformismo balaguerista, al menos en su formato partidario tradicional, pero tampoco en su propuesta de gestión estatal. En esa tarea el proyecto popular-democrático de Peña Gómez, aunque también se encontraba indefenso ante la agenda neoliberal (como he argumentado en los capítulos III y VI) en su dimensión económica, tenía la conexión de masas que podía impulsar la reforma política que exigía la reconversión del vínculo Estado/sociedad en una ruta liberal.

La alianza con el PLD le brindó al liderazgo conservador encarnado en Balaguer la mediación política y el componente de masas para asumir con éxito la nueva agenda conservadora neoliberal, rearticulando los lazos Estado/sociedad sin grandes compromisos de reformas sociales, pero sí modificando el “formato” institucional requerido por la nueva hegemonía del mercado, aviniéndose a un nuevo tipo de sociedad fragmentada, en proceso acelerado de transnacionalización y envuelta en la lógica consumista, bajo el liderazgo social de una clase media acomodada, cada vez más alejada del compromiso con la reforma política y social. El PLD supo interpretar mejor que nadie los “nuevos vientos” conservadores del mundo globalizado que tocaba a la puerta de la nación dominicana. Su éxito ha consistido sobre todo en su capacidad de adaptación al reformismo neoliberal en el plano económico, y al conservadurismo político en el plano social. Esa amalgama es la que le ha permitido liderar al segmento acomodado de la clase media, dirigir a su segmento mayoritario y proceder a dominar los grupos populares, desprovistos de su potencial de impugnación social organizada, tras el nuevo espacio económico caracterizado por el individualismo del mercado y la fragmentación social. A todo esto se suma un factor fundamental: el fortalecimiento del faccionalismo en el sistema de partidos, que hizo estragos en el PRD, desde su ascenso al poder en 1978 y se acentuó tras la muerte de Peña Gómez en 1998. Este elemento, en una lamentable cadena de acontecimientos, condujo a la organización socialdemócrata a derrotas electorales sistemáticas, a su práctica ruptura con su base de masas y a un acentuado divisionismo que culminó con la salida del partido de la facción mayoritaria en el 2013 y la reducción del

PRD a un partido minoritario, pero sobre todo subordinado y dependiente del PLD. Fue así que en esos años el PLD se constituyó en el partido hegemónico.

*2004-2012: La hegemonía del PLD:  
¿el camino hacia el partido único?*

Profundizando el anterior análisis puede apreciarse que entre el 2004 y el 2010, el PLD se convirtió no solo en la fuerza política electoral mayoritaria, sino en la fuerza hegemónica. Si bien en las elecciones congresuales del 2002 el PRD continuaba siendo la fuerza mayoritaria.<sup>6</sup>

Este proceso no fue lineal, ni tampoco se impuso sin resistencia como comúnmente se piensa. Como he formulado anteriormente, esto fue el resultado de la confluencia de diversos elementos de tipo social y económico, cohesionados por determinantes políticos y culturales (capítulos II y III). Por lo pronto, ya en esos años la “revolución neoliberal” iniciada en el país a partir de las reformas de 1990 —para poner una fecha— había transformado el mapa social y económico. En esas condiciones, la economía se orientó hacia los servicios y sectores como el turismo, y las zonas francas se hicieron los líderes, como antes lo fuera el azúcar y las exportaciones tradicionales. Hay, además, otros fenómenos de orden social que merecen nuestra atención en esos años. Me refiero, por lo pronto, al deterioro del nivel de vida de segmentos de la clase media, corriendo paralelo al desarrollo de una cultura de consumo que envolvía incluso a los grupos menos favorecidos. A ello se añade un clima de inseguridad pública y una gran incertidumbre en el mercado laboral, donde la creación de puestos de trabajo era muy lenta, al tiempo que el mercado laboral en su conjunto se informalizaba (Guzmán, 2010 y 2012).

---

<sup>6</sup> Ese año el PLD solo ganó un senador, el del distrito Nacional y el PRSC dos: los de San Pedro de Macorís y el de La Altagracia. Por otro lado, el PRD obtuvo 72 diputados, el PLD 42 y el PRSC 36. Esas cifras sin embargo, ya indican el cambio hacia una nueva hegemonía, pues si bien esos dos partidos solo ganaron en tres provincias, sumados dividían claramente la cámara de diputados, con una ligera ventaja de seis diputados.

Tras su regreso al poder en el 2004, el PLD inicia una espiral de fortalecimiento que corre paralelo a la crisis del campo opositor, principalmente la observada tras la lucha interna en el PRD. Sin embargo, entre el 2004 y el 2006 el PLD no contaba con mayoría en el Congreso. Fue a partir de agosto del 2006 que su fuerza congresual alcanzó la mayoría. A partir de ese momento Leonel Fernández se propuso impulsar una ambiciosa reforma constitucional, la cual produjo en el 2010. En ese mismo año su fuerza parlamentaria mayoritaria se consolidó.<sup>7</sup>

Aun bajo las condiciones descritas, en el 2010 Leonel Fernández no contaba al momento de la reforma constitucional con la mayoría mecánica que le permitiera hacer pasar sin reparos su propuesta.<sup>8</sup> Varios elementos determinan esta limitación, en primer lugar la presencia misma de una oposición parlamentaria con una relativa fortaleza. La resistencia de grupos de presión en la sociedad que poseían su propia agenda, pero sobre todo la aplastante realidad de que su propio partido no tenía ideas unificadas sobre la reforma, debido a que allí anidaba (eso lo sabemos hoy) la semilla de la división.

Si bien entre el 1996 y el 2000 el PLD, y en particular Leonel Fernández, no logró perfilar un proyecto propio de hegemonía política, tras su regreso al poder en el 2004 las cosas comenzaron a cambiar. En primer lugar, su triunfo arrollador sobre Hipólito Mejía indicaba ya el surgimiento de un liderazgo que no se limitaba a

---

<sup>7</sup> Las estadísticas electorales indican lo siguiente: en el 2006 el PLD ganó las elecciones intermedias elevando a 96 su bancada de diputados y a 22 el número de sus senadores. Con ello aseguró el control completo del Senado y la mayoría no calificada de la Cámara de diputados. En el 2010 dio un paso más y su hegemonía se hizo un hecho: en las elecciones de ese año paso a controlar 102 diputados (el 57% de la bancada de la Cámara Baja) y alcanzó un dominio casi absoluto del senado: con 31 senadores de 32.

<sup>8</sup> El PLD tenía un total de 133 votos de un total de 208 que constituían la Asamblea Nacional, es decir tenía el 64% de los votos, faltándole 4 votos para reunir el 66%, votos que los tenía el PRSC. Cuando Fernández pacto con Miguel Vargas del PRD la reforma constitucional, superó con creces el voto calificado que necesitaba, al tiempo que quedó con las manos libres de compromisos con el PRSC. Los detalles de este proceso lo narro en mi libro *La razón democrática* (2013).

un único triunfo electoral, sino que se proyectaba como un liderazgo emergente perdurable. Esto se hizo claro en los sondeos de opinión pública donde el Presidente Fernández quedaba siempre bien situado, pese a las permanentes y reiteradas críticas a su gestión de gobierno. En muchos sentidos Fernández lograba una buena imagen pública fruto de un inteligente manejo de los medios de comunicación, características de su actuar político que le acompañaría durante toda su gestión gubernamental.

Fernández logró en esta segunda fase “completar” su programa neoliberal en los primeros cuatro años de su nueva gestión (2004-2008), al tiempo que fraguó con el apoyo de su secretario de la presidencia, el hoy presidente Danilo Medina, una eficaz estrategia de cooptación clientelista, primero de sus bases políticas, luego del amplio electorado popular. En estos años se organizaron programas sociales relevantes como Comunidad Digna, que contaron con el apoyo de organismos internacionales. Con esos apoyos en las elecciones de medio término del 2006 Leonel Fernández logró que su partido se constituyera en la primera mayoría congresual, aunque todavía como partido sus escaños congresuales en la cámara baja no lograban reunir un 66% con votos propios que le asegurara la reforma constitucional que estaba planeando, ya desde 1996 en su primer gobierno. En esas condiciones Fernández avanzó un paso más en la ofensiva por la reforma de la Carta Magna.

Sus esfuerzos por reformar la Constitución a partir de ese momento duraron cuatro años (2006-2010). En esos años Fernández en ningún momento se propuso seriamente una reforma constitucional con amplia participación ciudadana. Por el contrario, una vez iniciado el proceso de discusiones encaminadas a la reforma, el primer debate importante en la opinión pública se produjo en torno a la vía en que habría de producirse el cambio constitucional, a través una constituyente o por la simple convocatoria de una asamblea revisora, y en ese debate Fernández fue directo, claro y perseverante: la vía que entendía idónea era la convocatoria a una asamblea revisora (Lozano, 2013).

Como premio de consolación a los que como yo defendíamos la vía de una constituyente, Fernández hizo una convocatoria a una consulta popular, cuyos resultados en esta materia finalmente



fueron desestimados. En esas condiciones, en el 2008 Fernández fue reelecto y en el 2010 hubo elecciones de medio término, que si bien le dieron mayoría relativa al PLD en el Congreso, tampoco le permitían imponer unilateralmente la reelección. Fernández podía alcanzar la mayoría congresual calificada sumando los votos de sus aliados circunstanciales reformistas (PRSC), pero todo indica que las exigencias de éstos eran muy altas a fin de brindar apoyo a la propuesta de reforma constitucional de Fernández. Ahora bien, en el 2010 el PRD, si bien había sido derrotado en las elecciones de medio término, alcanzó una bancada congresual de cierto peso.<sup>9</sup> En esas condiciones, Fernández, en una audaz movida política, logró un pacto con quien en el 2008 fuera su rival en las elecciones: Miguel Vargas Maldonado del PRD. Tras el pacto, Fernández y el PLD, con el voto del PRD, lograron aprobar una nueva Constitución, cuatro años después de haberse iniciado su discusión pública.

Con la nueva Constitución, Fernández lograba su propósito de reingeniería institucional del Estado dominicano.<sup>10</sup> Un rasgo importante de esa nueva manera de construir su legitimidad política potenció en el PLD un enfoque juricista del accionar político que termina fortaleciendo sin embargo una mirada hiperpresidencial del poder. La forma jurídica envuelve el discurso del PLD donde

---

<sup>9</sup> En las elecciones del 2010 el PLD pasó a controlar la cámara alta con 31 senadores. El PRSC obtuvo un senador y el PRD ninguno. El PLD alcanzó una matrícula de 102 diputados, el PRD 73 y el PRSC solo 3. De esta forma el PLD pasó a tener un control determinante del Congreso. En esas condiciones podía junto al PRSC reunir dos tercios de la asamblea revisora, pero la alianza que finalmente predominó fue la del PLD con el PRD, que obligó al PRSC a apoyar la nueva constitución sin acuerdo concreto con el PLD. En el ámbito municipal el PLD pasó a controlar 92 municipios, el PRD 57, el PRSC 4, el PPC 1 y la UDC 1. También en los gobiernos locales el PLD pasó a tener un predominio determinante.

<sup>10</sup> Un análisis muy pormenorizado del nuevo texto constitucional del 2010 se encuentra en el libro *La Constitución comentada* (2011) publicado por FINJUS, en el cual los principales juristas del país comentan y discuten el conjunto del articulado constitucional. En *La razón democrática* (2013), analizo el proceso político que acompañó al debate constitucional en esa coyuntura.



se confunde la existencia misma del partido como organización, y el Estado como cuerpo político responsable del orden social. Fue en este enfoque que se asumió la reforma constitucional del 2010. En la misma se plasmaba precisamente una visión jurdicista del poder y del cambio político. A partir de esa visión se consolidó una imagen del poder estatal donde la forma jurídica era manipulada como sustituto del contenido político concreto de iniciativas y acciones. Con ese enfoque, en la práctica la lógica de la forma jurídica aplastaba la lógica del derecho y de la justicia. Esto comenzó a verse en el nombramiento de las altas cortes (TC y TSE) que disponía la nueva Constitución: en el nombramiento de sus jueces simplemente se impuso la voluntad presidencial y el favor político al aliado coyuntural, consumándose de manera más concreta en el caso del TC con la protección de dichas cortes a senadores y funcionarios del gobierno acusados seriamente de actos de corrupción, o se concretó en el caso del TSE en una cadena de sentencias que favorecían a una fracción del PRD aliada precisamente del poder presidencial, la liderada por Miguel Vargas Maldonado, hoy aliado del Presidente Medina.

Al final de su mandato la popularidad de Leonel Fernández descendió notablemente, su imagen sufrió un deterioro ante los sectores de la población que precisamente más le apoyaban: la clase media, grupos de la sociedad civil y movimientos sociales, entre otros. En este proceso de debilitamiento de su ascendiente político en la población, no cabe duda que su rechazo a la ejecución del mandato constitucional del 4% del PIB para la educación fue un factor determinante, ya que fueron la clase media, los maestros, los intelectuales, la iglesia católica, e incluso un importante sector empresarial, quienes asumieron el liderazgo del movimiento social que se concitó para alcanzar ese objetivo.

Paralelo al deterioro de la imagen de Fernández ascendía la estrella de Danilo Medina, pero también Hipólito Mejía surgía como el líder opositor de mayor arraigo. De esta forma, además de las razones de orden constitucional que impedían a Fernández (la no relección sucesiva) postularse de nuevo como candidato del PLD para los comicios del año 2012, el rechazo popular fue clave, unido al peso de los movimientos sociales. En el PLD se fue afirmando esa convicción, sobre todo al apreciarse que en la oposición emergía

Hipólito Mejía como candidato. Al final, en el año 2012 Medina logró la candidatura del PLD y Mejía la del PRD, enfrentándose ambos en los comicios. En ese certamen electoral el PLD movilizó ingentes recursos, tras el apoyo gubernamental que Leonel Fernández pasó a brindarle a Medina. La competencia electoral fue ganada por Danilo Medina en un certamen reñido, pues Mejía del PRD alcanzó un 47% de los votos, pese a la desigual campaña en el manejo de recursos.<sup>11</sup>

### *2012-2016: El giro cesarista y populista del corporativismo*

Las elecciones del 2012 marcaron el inicio de una nueva fase político-electoral en el país, cuyo indicador central fue el ascenso al poder de Danilo Medina y el nucleamiento en torno a su figura de un nuevo liderazgo peledéista. Asimismo, el propio PLD no solo se afirmó como partido hegemónico, también fortaleció una creciente posibilidad de convertirse en partido único. De esta forma, en la nueva fase, ante la fragmentación de la oposición política, se perfilaron dos vías de desarrollo que en general han dependido mucho de la capacidad de la oposición de reagruparse en un bloque lo más abarcador posible de fuerzas políticas y de su capacidad de presentación de una propuesta y discurso nuevos y atractivos para

---

<sup>11</sup> En esas elecciones, más allá del enorme volumen de recursos estatales movilizados a favor de Danilo Medina, en sus resultados se apreciaron dos asuntos claves: a) el PLD controlaba los principales centros poblacionales como el Distrito Nacional (en el llamado Gran Santo Domingo) y ciudades de gran concentración poblacional como La Vega, Barahona y San Cristóbal, salvo San Francisco de Macorís y Santiago. El PRD había debilitado su base popular urbana y en cambio su electorado había pasado a concentrarse en las regiones de predominio rural y menos pobladas, como Monseñor Nouel, Duarte, Sánchez Ramírez, María Trinidad Sánchez, Samaná, las provincias de la llamada Línea Noroeste (Dajabón y Montecristi, Valverde) y Puerto Plata. En la provincia de Santiago el PRD alcanzó, sin embargo, la victoria por su peso electoral en la ciudad de Santiago, en cambio, en el mundo agrario el PLD tenía gran fortaleza. A diferencia del Distrito Nacional donde el PLD alcanzó la victoria por su peso urbano y, sin embargo, en importantes bolsones de población el PRD conservó un importante electorado popular.

el electorado, que les brinde confianza a las élites y a la clase media, y entusiasme a segmentos específicos del electorado, como los jóvenes y las mujeres. La primera vía condujo a la oposición a la dispersión e inarticulación, lo que se vio claro en las elecciones del 2016, en la que se presentaron tres agrupamientos políticos opositores, el liderado por el PRM sin duda alguna mayoritario y el de mayor liderazgo opositor, el liderado por Guillermo Moreno con la Alianza País y el liderado por Minou Tavárez Mirabal y Max Puig bajo la sombrilla de la APD. En esa perspectiva, una vez más, la dispersión opositora le permitió al PLD fortalecer su espacio y capacidad como partido hegemónico.<sup>12</sup> La segunda vía se ha visto pasadas las elecciones y reconocido el quiebre institucional del sistema electoral dominicano, tras el pésimo desempeño de la JCE en ese proceso, donde triunfó Danilo Medina. Esta segunda vía de desarrollo en la que la oposición se ha venido articulando como fuerza política (no necesariamente unificada en un solo bloque político, pero sí con capacidades de acuerdos y acciones coherentes como campo opositor), unida a la revitalización de la sociedad civil y del esfuerzo empresarial por impulsar una nueva reforma política que conduzca a una nueva reglamentación político-electoral, puede llegar a establecer un campo de impugnación política que limite al PLD en su voluntad hegemónica. De esto ocurrir se estaría entrando en una nueva fase de la política democrática dominicana. Las elecciones del 2016 han sido una prueba de fuego de esta disyuntiva. Los resultados de las mismas ratificaron la permanencia en el poder del PLD, pero sobre todo fortalecieron el poder de Danilo Medina. Por primera vez el PLD como partido logró superar el 50% del voto presidencial y mantuvo su predominio en las dos cámaras del Congreso. Asimismo, colocó bajo su dominio al que fuera el principal partido de masas del país y principal opositor del PLD, me refiero al PRD. Pero lo más significativo es que

---

<sup>12</sup> En las elecciones del 2016 el PRM y sus aliados alcanzaron un 35% del voto presidencial (unido al PRSC, PHD, Frente Amplio, y Dominicanos por el Cambio), Alianza País alcanzó a reunir 84,300 votos (1.83%) y APD reunió 16,256 (0.35%), FNP 16,283 (0.35%); el resto de los partidos participantes alcanzaron menos del 0.20% cada uno. De esta forma, el PLD se hizo claramente hegemónico en toda la geografía nacional.

las mismas mostraron el derrumbe del marco institucional de los procesos electorales, imponiendo así la necesidad de una reforma política modernizadora.

Sin embargo, pese a su triunfo y en medio de su ya pública crisis interna, el PLD como partido asistió a esas elecciones con graves problemas, producidos por la lucha interna de sus dos grandes liderazgos (Fernández y Medina) y la selección de sus candidatos congresuales y municipales. Esto provocó por primera vez en la historia de esa organización política graves y generalizados conflictos, tanto en la fase de selección de candidaturas como en el período posterior al ejercicio comicial. Esto indica que el nuevo período gubernamental 2016-2020 presenta un frente interno de conflictos que el liderazgo hegemónico del PLD con Danilo Medina a la cabeza enfrentará problemas internos, pero sobre todo anuncia una dura lucha por el poder donde, si bien todo indica que la facción de Medina es predominante, también indica que su imposición sobre la facción liderada por Leonel Fernández tendrá un alto costo para el proyecto político peledista en su conjunto.

Del proceso electoral del 2016 ha salido fortalecido el PRM y su candidato Luis Abinader, el cual de todos modos tendrá a su vez que enfrentar una dura y doble tarea: por un lado, mantener el liderazgo de la oposición y sostener la precaria unidad de acción que se ha logrado en la fase de crítica y rechazo a los resultados electorales viciados del certamen electoral; por otro lado, fortalecer su poder político en el PRM, enfrentando la oposición y crítica interna que de seguro surgirá por parte de sectores que en su partido podrían interesarse en el control de la organización. Si la oposición, como minoría congresual y municipal, logra cohesionarse en torno a un programa mínimo de cambio institucional y modernización política, así como producir un programa razonable y alcanzable en el plano social y económico, al tiempo que muestre en los gobiernos locales —desde agosto 2016—, que se puede realizar otro tipo de política no clientelista, que sí atienda los problemas de la gente, muy posiblemente logre fortalecerse y enfrentar al PLD con amplias posibilidades de éxito en el 2020, incluso en el marco de una propuesta no sujeta centralmente a la agenda electoral cuatrienal. Pero para ello la oposición requiere un replanteo de su política, una profunda reconversión democrática interna y

una manera realista, racional y consistente de hacer política, en un diálogo participativo e incluyente con la sociedad civil y la ciudadanía. Si de todos modos la oposición continúa dispersa y en el PRM se instaura la lucha interna que anule su potencial opositor ante el PLD y el gobierno de Medina, entonces la posibilidad del PLD de constituirse en un partido, no solo hegemónico sino único, se perfila como algo cercano y viable.

La llegada al poder de Medina no solo ha fortalecido el presidencialismo y la centralización del poder en torno al Ejecutivo, también ha reeditado el discurso populista e iniciado un proceso de creciente manejo cesarista de las relaciones del Presidente de la República con el electorado en general y con los grupos de poder en particular. En esta dinámica la figura presidencial ha pasado a desempeñar un rol más acentuado que el reconocido al expresidente Fernández durante su gestión. Esto no implica que en muchos ámbitos de la gestión estatal el proceso de cambio burocrático modernizador se haya detenido. Lo que sí se ha fortalecido es el poder del séquito palaciego presidencial sobre el partido gobernante. Con ello, unido al cesarismo gubernamental, se ha fortalecido una imagen redentora del Presidente, no solo respecto a la sociedad en su conjunto, sino a su propio partido. Esto se aprecia claramente en la dinámica política que subyace a las llamadas “visitas sorpresa”, en la práctica anulación del Comité Político del partido gobernante que, de hecho, se ha convertido en una suerte de comité de crisis de la facción hegemónica en el poder y, por tanto, en espacio formal de reclamo de los grupos subordinados.

Finalmente, el giro cesarista se aprecia con claridad en varios niveles: en el manejo de las relaciones del Poder Ejecutivo con el alto empresariado, con los medios de comunicación y con la propia sociedad civil organizada. En el caso del empresariado el rol arbitral y personal del Presidente se articula como una suerte de “desprendimiento” humanista del primer mandatario que prefiere el espacio del diálogo que el directo ejercicio del mandato para el que ha sido investido. Se organizan así comisiones, diálogos e intercambios con funcionarios, que enriquecen el caudal de informaciones del Presidente que es quien tiene siempre la última palabra.

Con los medios de comunicación la lógica arbitral cesarista es más verticalista, esto así puesto que en el manejo de los medios

el propio Estado ejerce un poder económico directo a través de los presupuestos que destina a propaganda, espacios pagados, financiación de programas y, naturalmente, el cautiverio directo de opiniones de periodistas individuales. De todos modos, el poder cesarista se expresa aquí en dos ritmos difícilmente distinguibles. De un lado, en la actividad pública cotidiana, a través de las opiniones que se vierten en programas radiales y televisivos dirigidos, o a través de voceros y articulistas. Pero hay otro nivel que solo surge en situaciones especiales o coyunturas difíciles, incluidas las electorales, donde el poder presidencial ejerce su influencia en diálogos discretos del Presidente con responsables de los medios, o con grupos de periodistas distinguidos. De todos modos, el resultado, cualquiera sea el nivel del poder presidencial, es más o menos el mismo: la opinión de la prensa está condicionada por el interés del poder central. Se cuenta aquí con los presupuestos que controla el gobierno central y que van dirigidos a organizaciones civiles, pero también y sobre todo se presiona con lo que pudiera definirse como “el acceso al poder central”. En este caso la disidencia de la sociedad civil es manejada en una lógica de tensiones graduales con el Ejecutivo que en determinados momentos conducen a un “diálogo” con el primer mandatario, a partir del cual se definen acuerdos y promesas que terminan diluidas en comisiones. Esto es más evidente en aquellas organizaciones que tienen un poder corporativo de cierta importancia, como son los casos de los transportistas, los pequeños comerciantes o las organizaciones barriales.

El peso del cesarismo es más claro y directo en aquellos casos donde el Presidente como sujeto individual articula determinadas formas de intervención social, traducibles en promesas y compromisos, algunos de los cuales, ciertamente, se cumplen. Es el caso de las llamadas “visitas sorpresa”, que no son tan sorprendidas. Lo central aquí son dos asuntos. Por medio de esas visitas el Presidente afirma una voluntad personal de “resolver” los problemas, por encima de los condicionamientos institucionales, lo que de hecho establece que el armazón institucional en que se mueve el Presidente define una muralla burocrática que el primer mandatario debe “saltar” para precisamente poder resolver los problemas de la gente. En segundo lugar, como consecuencia de ello, ese “salto

institucional” que el Presidente debe producir para acercarse a la gente establece una conexión y “diálogo” directo con comunidades y grupos corporativos, dejando de lado el marco institucional, que en esta dinámica es visto como un obstáculo de la misión redentora del Presidente, obstáculo que el primer mandatario ha tenido el “coraje” de saltar. Con ello el Presidente se “libera” del poder burocrático e institucional que le condiciona, sea el propio del gobierno central o el del partido gobernante. El resultado es claro: el Presidente fortalece un poder personal, único e intransferible, que trasciende a su propio gobierno y que va más allá de su propio partido. Vale la pena entonces discutir el peso del presidencialismo en este tipo de régimen político.

## 2. HÍPER-PRESIDENCIALISMO Y POLÍTICA DE PARTIDOS

La idea de que el hiperpresidencialismo es lo que caracteriza el actual momento político dominicano ha venido cobrando fuerza en la literatura dominicana dedicada a las ciencias sociales<sup>13</sup>. Este enfoque tiene la virtud de que pone la atención en el principal eje articulador de un tipo de práctica hoy generalizada en la política dominicana: el clientelismo. Asimismo, estimula a orientar el

---

<sup>13</sup> La propuesta planteada por un grupo de académicos dominicanos en torno al llamado hiperpresidencialismo dominicano es importante (Brea *et. al.*, 2014) y representa un esfuerzo intelectual muy valioso en el precario espacio intelectual dominicano. Lamentablemente, en el libro en el que Brea reúne los trabajos de dichos académicos hay apenas un trabajo de carácter propiamente sociológico, el de la autoría de José Oviedo, a lo que debe sumarse las reflexiones de la coordinadora del volumen y en cierto modo el estudio de Flavio Darío Espinal. El resto de trabajos, con todo y lo interesante de las reflexiones planteadas, tienen un carácter predominantemente jurídico-político, lo que orienta el debate a la discusión de la dimensión esencialmente institucional del presidencialismo y por ello tiende a reducirlo a un exceso de concentración de instancias decisionales, donde el poder presidencial en el fondo aparece básicamente como resultado de la ingeniería constitucional o del formato burocrático-administrativo del Estado, lo que no niega la pertinencia del enfoque, simplemente señala sus limitaciones para el análisis de lo político.



análisis en una perspectiva comparativa con el resto de la región, sobre todo en aquellos países que como República Dominicana experimentan regímenes de un fuerte centralismo político, como son los casos del Ecuador, Bolivia o Nicaragua. Con todo, concentrarse en el hiperpresidencialismo como la variable explicativa del sistema, puede inducir a errores. Por lo pronto, el hiperpresidencialismo que experimenta República Dominicana, a diferencia por ejemplo del caso boliviano, no se identifica indisolublemente con la figura específica del presidente, sino más bien con la función general. Hasta el fin del último gobierno de Leonel Fernández podía pensarse que no, que el hiperpresidencialismo era particularista y se concentraba en la figura concreta del incumbente presidencial. En esa hipótesis era de esperar que la figura del primer mandatario, al despojarse de su cargo por razones de fuerza mayor de tipo constitucional (agotamiento del período de gobierno), conservaría un espacio político propio que le permitiría influir en la nueva administración y el nuevo incumbente, repitiéndose entonces el ciclo hiperpresidencialista.

Pero el ascenso al poder de Danilo Medina, y el brutal debilitamiento de Leonel Fernández en la escena política nacional, muestran que el poder de ambos líderes descansaba sobre todo en la capacidad de controlar los recursos que proporciona administrar el presupuesto del Estado, en controlar los aparatos de gobierno, no tanto de representar el factor de cohesión del régimen político. Esto puede estar indicando que ambos líderes pueden ser intercambiables o sustituibles, dependiendo siempre de la capacidad del aparato político de su partido mantenerse cohesionado.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Sin embargo, cabe otra hipótesis. Contra la hipótesis de la “intercambabilidad” podría argumentarse la tesis de que la magnitud del conflicto Medina-Fernández es de un alcance tal que de hecho está indicando una lucha que no tiene otra solución que el desplazamiento de uno de los dos liderazgos del control del aparato partidario. De esta forma, el ascenso de Medina al poder y la actual marginalización de Fernández (2016) del control del aparato político, constituirían “momentos” de un proceso de lucha prolongado. No hay manera de reunir evidencias contundentes a favor de una u otra hipótesis. Habrá que esperar al desarrollo de los acontecimientos en el futuro inmediato.



Si las cosas fueran como argumento, el liderazgo de figuras como Leonel Fernández y Danilo Medina, no estaría sostenido en la fuerza del carisma que remitiría a un modelo clásico de dominación apoyado en las virtudes extra cotidianas del dirigente, en su potencial seductor o movilizador por razones psicosociales, cualidades que los seguidores le reconocen. El modelo puro de este tipo de relación de dominación lo analizó Weber y le llamó *dominación carismática*. Es cierto que en toda relación de dominación en virtud de la fuerza del carisma hay un componente racionalizador que aporta el séquito del líder, que en el argumento weberiano define una tensión permanente entre carisma y organización. En el caso que nos ocupa, de haber existido una relación como la planteada por Weber, esos liderazgos hubiesen surgido por encima de las estructuras burocrático-políticas que los cobijaron. Vale decir, hubiesen surgido en el seno de las estructuras partidarias y no como ha sucedido: su poder, e incluso el reconocimiento de su liderazgo, ha sido el producto de su ascenso a la presidencia, de la concentración de recursos y capacidades organizacionales de esta instancia estatal de mando y control, y no el producto de una fuerza extra cotidiana y extra organizacional, aportada precisamente por el carisma y potencial de mando de dichos liderazgos.

Cuando en el 2006-2007 Medina enfrentó a Leonel Fernández —siendo el último presidente y el primer secretario de Estado de la Presidencia—, la derrota en primarias de Medina no lo liquidó como dirigente, ni tampoco borró su poder interno en el PLD. La larga y silenciosa recuperación de Medina al interior del PLD fue el producto de su capacidad organizacional, de dominio burocrático-administrativo de núcleos dirigenciales y sectores de la base del partido de gobierno. En ningún momento esa recuperación fue el producto de la seducción de su carisma ante las bases y organismos de mando de su partido. Más que carismático, el poder que estaba mostrando Medina en esta fase de recuperación interna de su fortaleza partidaria fue el fruto de su capacidad de organización.

Asimismo, el liderazgo de Fernández durante sus últimos ocho años de gobierno daba la impresión de que se fundaba en un fuerte arraigo social que llevó a muchos a pensar que había nacido el gran líder que reemplazaría a los viejos caudillos ya desaparecidos,

abriendo las ventanas de la modernidad. Sin negar que la imagen que como líder Fernández proyectaba en la opinión pública, tanto nacional como internacional, se asumía que con él todo apuntaba a un liderazgo de ese tipo. El error de este enfoque consiste en asumir que de lo que se trataba era de una sustitución: a los viejos caudillos Balaguer, Bosch y Peña Gómez, debía sucederle otro liderazgo de semejante cariz, fundado en un fuerte carisma que desataba pasiones en sus seguidores y odios en sus opositores. El liderazgo de Fernández tenía su atractivo, pero su fuerza no era el carisma que su personalidad poseía, sino su capacidad para manejar los medios y hacer del campo digital y electrónico una suerte de terreno político “natural” donde se desplazaba y articulaba su atracción. Casi pudiera decirse con McLuhan que en Fernández el carisma era el medio.

Por diversas vías, ambos líderes, cuando se han visto desprovistos de su plataforma habitual de expresión, han mermado su influencia, pero no forzosamente por ello se han disuelto sus liderazgos, aunque sí se ha debilitado el mito de su carisma. En Medina, su salida del gobierno lo llevó a una suerte de exilio partidario, convirtiéndolo en un líder oculto y silencioso, pero en cuanto tomó el poder se transformó en el presidente todopoderoso. En Fernández su acceso a los medios y su diestro manejo, así como el enorme poder estatal que logró concentrar, le permitió construir la imagen del líder modernista benefactor, pero en cuanto se vio alejado del dominio del Poder Ejecutivo y mermada su presencia en los medios, su poder en el partido se redujo en la batalla que por el control del PLD libraba sordamente con Medina. En ambos casos, los éxitos y fracasos de estos liderazgos tienen que ver esencialmente con el control de recursos en el Estado y en ambos casos sus fracasos son producto de su alejamiento del mando burocrático-político estatal, no tanto del quiebre de la fuente de un carisma que posiblemente en realidad nunca han poseído.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> El razonamiento esgrimido arriba asume un claro enfoque weberiano. Profundizando en ello mi interpretación de la lucha interna en el PLD indica que no se trata únicamente del choque de dos liderazgos (¿carismáticos?) que tratan de imponer su hegemonía y control de la organización. Propongo verlo de otra forma: a la lucha entre ambos líderes

El liderazgo de Hipólito Mejía es distinto a los liderazgos de las dos figuras que controlan el PLD, Medina y Fernández. Hipólito Mejía, en medio de la lucha faccional, lideró el PRD después

---

se debe añadir la voluntad del séquito de ambos liderazgos por sobrevivir al agotamiento de sus jefes políticos; definiendo, en el caso del mermado poder de Fernández, un afán del séquito burocrático por encontrar un espacio mínimo de autonomía en el aparato político peledista, frente al creciente liderazgo de Medina, autonomía mínima que le aseguraría la permanencia de su poder y por ello en algún momento la posibilidad de recuperación del control de la organización. De esta forma, los séquitos de ambos líderes intentan así permanecer en el poder, más allá del declive de sus líderes. De ser así, es previsible que al final del segundo mandato de Medina (¿2020?) se articule un choque no limitado a la pugna de los dos grandes liderazgos, sino al propósito de permanencia en el mando del estamento político que controla el PLD: el Comité Político. Esta última hipótesis obliga a considerar otro círculo de poder en el PLD, con menor capacidad de mando, pero más extendido en su influencia en las bases del partido, me refiero al comité central. De afirmarse la hipótesis sostenida, se podría predecir un choque entre el Comité Político y el propio comité central en el período de transición señalado para el final del mandato de Medina. Siguiendo a Weber, también es sostenible —y así se ha afirmado en este libro— que en realidad el poder de los dos líderes del PLD (Fernández y Medina) ha descansado en su control de grandes recursos desde su posición presidencial. Así, la cualidad “extra-cotidiana” de ambos liderazgos la ha proporcionado su dominio temporal del poder presidencial, no tanto la posesión de cualidades psicosociales individuales que potenciaran una personalidad carismática que mueva a sus seguidores, vale decir, al aparato político. Tan es así que, reitero, una vez Fernández quedó sin poder político directo en el control de recursos estatales, su liderazgo se vio empequeñecido en la organización. Un asunto distinto es el de la existencia del liderazgo de ambos dirigentes de cara a la población. En este ámbito la pérdida de liderazgo de Fernández en su organización no establece mecánicamente su desaparición como figura política y por tanto no liquida de plano un cierto espacio de liderazgo y poder social que aún hoy Fernández posee, al igual que el enorme poder y liderazgo del que hoy goza Medina no indica que, una vez se agote la fuente de ese poder (el control presidencial de recursos), Medina no tendrá que enfrentarse también a un empequeñecimiento de su liderazgo, al reducirse o desaparecer la fuente del mismo: el poder presidencial. La potencia del argumento de Weber, respecto a la permanente tensión entre carisma y organización, se revela aquí en su plenitud

de la muerte de Peña Gómez en 1998. En el 2014, junto a Luis Abinader (quien le acompañara en la boleta del PRD en el 2012 como candidato a la vicepresidencia), la dirigencia histórica de la organización y la mayoría de sus bases, abandonaron la organización controlada por una facción minoritaria dirigida por el Presidente formal del PRD Miguel Vargas, y fundaron el PRM. Pero veamos el asunto retrospectivamente.

El liderazgo de Mejía comenzó a definirse desde muy temprano. Siendo aún muy joven, fue ministro de agricultura del gobierno de la transición en 1978, que presidió Antonio Guzmán. A partir de ahí produjo un liderazgo en el mundo agropecuario que le permitió llegar a las bases campesinas de la sociedad, pero también le facilitó crear una cadena de relaciones que produjo un poderoso mecanismo de compadrazgo, extendido en toda la geografía nacional. En el 1987 pasó a dirigir el BIS por instrucción directa de Peña Gómez y en el 1990 fue llevado como compañero de boleta de Peña Gómez en las elecciones de ese año.

Tras la muerte del líder histórico del PRD, rápidamente Mejía expandió su liderazgo en importantes sectores de la dirigencia media y alta del partido, y ganó las primarias del 1999 fraguando una alianza con Milagros Ortiz Bosch como candidata a la vicepresidencia, lo que le permitió al PRD triunfar en las elecciones del 2000. En ese momento se pudo apreciar que la clave de su éxito en el proceso de primarias se encontraba en la extensa red de relaciones primarias que manejaba, las cuales en la práctica articulaban una especie de sistema extendido de compadrazgo, que le permitía a Mejía establecer relaciones *cuasi* primarias con múltiples actores sociales y aparecer ante los mismos como una persona cercana, como un amigo. A esto se añadió la creación del llamado PPH, un *cuasi grupo* de amplia extensión compuesto por amigos cercanos de Mejía, que le sirvió de plataforma electoral para su triunfo en el 2000, pero también como mecanismo de articulación de su propia base política con relativa independencia del partido.

Mejía ha sido un político exitoso, con real simpatía entre la gente y reconocimiento incluso entre sus adversarios. En su caso, sus derrotas electorales en el 2004 y 2012 no liquidaron su liderazgo, el cual permaneció como el eje articulador del nuevo partido que junto a Luis Abinader y otros dirigentes históricos socialdemócratas

crearon, tras su salida del PRD, me refiero al PRM. Aun cuando el liderazgo emergente del joven Abinader venciera a Mejía en las primarias del 2014 de cara a las elecciones del 2016, la permanencia del liderazgo de Mejía es un hecho. Su humildad ante la derrota interna en las primarias del 2014, y su solidario apoyo al candidato electo del PRM, Abinader, no han liquidado su presencia emblemática en la política nacional y su real liderazgo interno, el cual se reconoce como un componente fundamental de la estabilidad institucional del nuevo PRM. En el caso del liderazgo de Mejía, se puede apreciar el alto componente carismático de su fortaleza política, de la estabilidad de su influencia en la vida nacional y de su ascendiente en las bases mismas del PRM. Ese liderazgo, más que en el control del aparato burocrático-político del PRD hasta el 2014, o del PRM a partir del 2014, se funda en su gran capacidad para establecer relaciones de empatía con sectores populares y del alto empresariado, así como en la enorme red de compadrazgo que durante más de cuatro décadas de vida política ha ido estableciendo. Es esto lo que explica, a mi juicio, que, pese a sus derrotas electorales y a los graves problemas y conflictos políticos que ha enfrentado, su liderazgo permanezca, si no intacto, al menos con gran aceptación y simpatías populares, aunque también reconozca, como todo liderazgo genuino, altas tasas de rechazo.

Es así que debemos apreciar que el hiperpresidencialismo dominicano está socavando las bases institucionales de la precaria democracia dominicana. Sin embargo, el mismo no descansa tanto en la fuerza carismática del nuevo liderazgo que hoy controla la política dominicana, más bien se sostiene en la capacidad de ejercer un dominio neopatrimonial del Estado, así como en un fuerte desarrollo corporativo de los partidos, como grupos de intereses faccionales en tendencias y grupos *cuasi* económicos, beneficiarios del dominio de la maquinaria estatal. Esta situación la ha protagonizado sobre todo el PLD, que a lo largo de sus más de 16 años de manejo del poder se ha venido convirtiendo en un cuerpo corporativo, con gran poder económico, un acentuado manejo neopatrimonialista de los recursos del Estado y un sistema clientelista que ha debilitado las bases ciudadanas de la política democrática.

Visto de esa manera la desaparición de los grandes caudillos modernos realmente parece haber liquidado —por ahora— el liderazgo carismático como la fuente última de la legitimidad del orden político. En su defecto, se ha erigido un mecanismo cuasi-burocrático que se ha adueñado de los partidos, mecanismo liderado por dirigentes hábiles en el manejo de las organizaciones políticas, de los medios de comunicación, o de grupos burocráticos, aliados a poderosos grupos de interés que controlan la maquinaria estatal. La fuente de legitimación de este nuevo ordenamiento político no es la del liderazgo carismático y el desarrollismo populista; la política de partidos se encuentra hoy sostenida y legitimada por la generalización del clientelismo en la estructura social y en el manejo prebendalista del electorado nacional que dinamiza todo un mecanismo de control, compra y dominación de la voluntad popular.

Vale la pena destacar aquí la amenaza de la corrupción para la legitimidad de la política democrática en el país. La creciente corrupción de muchos dirigentes altos y medios de los partidos dominicanos, donde destacan —pero no exclusivamente— personajes que detentaron altas posiciones en la administración que dirigió Leonel Fernández en sus últimos dos gobiernos (2004-2012), y de la administración Medina, demuestra que en la política dominicana contemporánea, independientemente de las perversas consecuencias institucionales del fenómeno, es preciso reconocer que la corrupción parece ser condición necesaria de la acción clientelista. Como procedimiento de construcción de lealtades políticas, la corrupción no solo enriquece a los dirigentes, sino que en la práctica fortalece su base de poder. La corrupción opera aquí como mediación política que genera recursos al sistema clientelar. Con ello el líder y su séquito, ya situado en la alta esfera o en sus niveles más bajos, logra autonomía en la competencia interna, y en función del nivel de recursos que controle, alcanza posibilidades de éxito en la competencia política, bajo la premisa de la generalización del clientelismo como recurso que moviliza el voto. Si este proceso se generaliza, todo el sistema puede entrar en crisis, pues tiende a socavar las bases materiales y morales del orden político (la economía moral de la multitud de la que hablaba el historiador británico W.P. Thompson en sus estudios sobre la Inglaterra de los

siglos XVIII y XIX), desordenando la reproducción de los aparatos de Estado. Es en ese momento cuando el clientelismo y la corrupción pasan a constituir un problema real para el sistema político y para los grupos de poder que controlan la economía y los aparatos dadores de legitimidad: los empresarios, la iglesia, los intelectuales, los propios actores internacionales. Posiblemente en la hora actual el país se aproxima, o ya está envuelto, en esa situación.<sup>16</sup>

La tradición presidencialista ha sido constitutiva del Estado moderno en República Dominicana, a lo que se añade su larga tradición autoritaria, en función de la cual el Estado se ha impuesto a la sociedad. Lo nuevo de la experiencia democrática ha sido sin lugar a dudas la experiencia competitiva en materia electoral, que al menos desde 1978, con sus crisis e inestabilidades, ha recorrido el camino de la construcción democrática. Pero lo específico de la fase tardía de consolidación democrática ha sido el hecho de que lejos de fortalecerse las autonomías institucionales de los diversos poderes del Estado, el poder presidencial se ha impuesto sobre las otras dimensiones institucionales. La vida democrática ha pasado así a depender crecientemente de la figura del presidente, instaurándose una lógica de decisiones donde la función presidencial ha devenido el eje central del proceso de construcción estatal y en la práctica se ha definido como un Jano: ciertamente, freno de las amenazas de los actores autoritarios, pero también punto a partir del cual las instituciones estatales pierden autonomía y por tanto deterioran las bases del Estado democrático de derecho (Brea *et. al.*, 2014; Hartlyn, 2008).

Al presidencialismo se le une lo que F.H. Cardoso ha denominado los “círculos burocráticos del poder”. En la práctica política

---

<sup>16</sup> En *Después de los caudillos* (2002) hago un extenso análisis de la economía política del clientelismo. En una perspectiva comparativa debe verse a Auyero (1997) y a Carrión (1999). Hay mucha literatura sobre el fenómeno de la corrupción en la política contemporánea, a título de resumen de los debates ver a Laporta y Álvarez (1997). En el caso de República Dominicana el Movimiento Cívico Participación Ciudadana ha acumulado una gran experiencia de investigación sobre la corrupción en el Estado que merece consultarse; a título de ilustración, véase su libro *La corrupción sin castigo* (2014).



dominicana dichos círculos no son simplemente el fruto del poder que alcanza la burocracia como estamento que organiza el funcionamiento del Estado. Dichos círculos pasan a definir un poder específico para quienes dirigen los ministerios y dependencias del Estado, sobre todo del gobierno central y de esta forma generan clientelas leales a cada jefe de sección o área de gobierno (ministerios, departamentos, etc.). Esto genera un efecto articulador directo que termina extendiendo el apoyo al jefe o caudillo central, aunque en lo inmediato fortalezca poderes localizados y clientelas específicas que entorpecen el funcionamiento eficiente del aparato estatal. En tales condiciones, ciertamente, el poder de intervención del presidente se generaliza en la estructura del Estado, pero articulado a un sistema de favores que hace de ministros y demás funcionarios con tareas ejecutivas, una especie de correa mediadora y articuladora de ese poder presidencial en una expresión institucional determinada. Sin embargo, en este esquema de repartición de favores, el Presidente de la República no queda comprometido, pues las ejecutorias de gobierno tienen un responsable específico, el ministro de gobierno, el director general, etc. El resultado general es de alguna manera paradójico: este modelo clientelar fortalece al Presidente al tiempo que debilita las estructuras institucionales.

### 3. LOS RETOS DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

#### *El control de las bases institucionales de la legitimidad democrática*

Hasta hace poco, desde el Presidente de la República hasta dirigentes políticos de oposición convenían en que en República Dominicana se vive una etapa de consolidación democrática. Sin embargo, por lo menos desde el momento en que en el PLD las diferencias en el liderazgo interno y los conflictos entre Danilo Medina y Leonel Fernández, se hicieron patentes en los poderes del Estado se hizo clara la debilidad del sistema de justicia, la creciente dependencia del Congreso para con el Poder Ejecutivo, el deterioro institucional de la JCE y la propia capacidad del gobierno central de



rendir cuentas claramente a la nación en ámbitos importantes de su gestión, todo lo cual conduce a plantear dudas en torno a la tesis sobre la llamada consolidación democrática. De todos modos, aquí se presentan al menos dos asuntos que condicionan la certeza del argumento. Por lo pronto, la consolidación democrática no puede asumirse como una fase independiente y autónoma respecto a tareas que por lo general se atribuyen a una fase previa: la de la derrota del predominio de los actores autoritarios en el Estado. En segundo lugar, en la experiencia latinoamericana resulta claro que existe siempre la posibilidad de retrocesos o regresiones autoritarias, aún en democracias más o menos fortalecidas en transiciones exitosas y en nuestro caso ese potencial regresivo se aprecia claramente en los serios problemas institucionales que vive de hecho el Estado dominicano hoy (Hartlyn, 2008; Brea *et. al.*, 2014).

El principal problema que esta situación plantea es institucional. En ese sentido, el acentuado manejo patrimonialista de los recursos públicos, por parte de la élite política dirigente que controla el gobierno central, conduce a un relajamiento de las fronteras entre lo que es propiamente público, vale decir, la institucionalidad de los aparatos de Estado, con lo privado, esto es, el dominio estatal por parte de las camarillas partidarias. Entre ambos hay un trasiego de roles que ha terminado socavando la base institucional del Estado dominicano contemporáneo.

Donde se ha hecho más visible esta ruptura es, pues, en el ámbito institucional, lo cual tiene que ver con la construcción de la legitimidad política del Estado democrático. Vale decir, en aquellas instituciones estatales que directamente asumen el proceso de construcción de la representación política: el Congreso, el TSE y la JCE, hoy día asistimos a un serio quiebre institucional. Por lo demás, dado que estas instituciones potencian sus roles precisamente en los momentos en que en el Estado democrático se procede a construir las bases de la representación -las elecciones-, la imagen que se tiene es que es en dichas instituciones donde se anida el eje central del deterioro institucional del Estado dominicano. Esta tesis, sin dejar de ser empíricamente cierta, abandonada a su suerte posee una alta dosis de incertidumbre y por ello resulta equivocada.

Ciertamente, en estas instituciones se ha producido en el curso de los últimos tres lustros un quiebre institucional que las ha convertido en instrumentos dóciles del gobierno central y en particular de la figura presidencial. Pero ello es el producto o la consecuencia de situaciones previas, delimitadas por el dominio neopatrimonial del Poder Ejecutivo por parte las camarillas políticas que lo controlan. El eje articulador que determina el sometimiento de entidades como la JCE y el TSE a la voluntad del poder central es claramente el Congreso. Aun así, la dialéctica que finalmente ha convertido estas instituciones estatales en instrumentos dóciles al servicio de las camarillas políticas del poder articula un movimiento muy complejo, que no se reduce a la creación de una simple maquinaria al servicio del Poder Ejecutivo. Veamos.

El momento de la representación —las elecciones— puede ser un buen punto de partida. En ese sentido es razonable admitir la hipótesis de que hasta que el PLD no logró un control adecuado del Congreso, sobre todo de su instancia senatorial, no pudo proceder a construir una maquinaria aceitada que le asegurara el dominio de la instancia electoral. Esto se aprecia en el momento en que la JCE pasó a estar presidida por Roberto Rosario. A partir de ese momento dicho organismo rector de los procesos electorales poco a poco fue produciendo en su seno un giro presidencialista, donde Roberto Rosario fue empequeñeciendo la función del pleno de jueces. Del momento en que Rosario fue elegido por primera vez presidente de la JCE, al de la abierta crisis institucional de dicho organismo en el 2016, el Senado de la República le brindó a Rosario un ciego respaldo. Importante es destacar aquí cómo el propio sistema de partidos asumió una posición defensiva, que en el fondo brindó apoyo si no irrestricto, al menos acrítico, a la JCE. Solo tras la crisis de mayo del 2016 la oposición política pasó a una posición de crítica y cuestionamiento. A lo dicho se une la movilización de la opinión pública que convirtió a la JCE en una suerte de héroe institucional de la democracia, hasta el momento en que esa misma opinión pública, vertida en los medios de comunicación terminó haciéndose de la vista gorda ante la crisis institucional de la JCE provocada por el desplome del proceso de escrutinio en las elecciones del 2016.

El otro momento señero del proceso de dominio del grupo gobernante sobre los organismos de representación fue el del nombramiento de una nueva SCJ, tras el nombramiento de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) en el 1997<sup>17</sup>; a ello se une el del nombramiento de los jueces del TC y del TSE, tras la aprobación en el 2010 de una nueva constitución. Debido al equilibrio de fuerzas en la composición del Congreso donde el PRD tenía mayoría en la bancada correspondiente al período 1998-2002, el entonces presidente Leonel Fernández retardó la convocatoria del CNM, pero en el 1997 no pudo diferir más el proceso. Como resultado del ejercicio de dicho CNM fue nombrada una SCJ donde el Poder Ejecutivo no tenía influencia aplastante, ni control relativo, siendo nombrado Presidente de la SCJ el jurista Jorge Subero Isa. El PLD como partido, que a partir del 2004 ha controlado sucesivamente el Poder Ejecutivo, tuvo que aceptar que durante el período 2006 hasta el 2011 la SCJ no estaba bajo su dominio, como tampoco de ninguna organización política. Tras las elecciones de medio término del 2010 y la aprobación de una nueva Constitución, que creaba dos nuevas instancias en materia constitucional y electoral (el TC y el TSE), una situación nueva se produjo en la composición congresual: el PLD pasaba a tener una clara hegemonía, lo que le permitió proceder a una recomposición sustancial de la SCJ y al nombramiento de los miembros de los recién creados TC y TSE, de acuerdo a criterios de abierto y claro ascendiente político-partidario.

En el 2011 se cambió la composición de la SCJ nombrando a un nuevo presidente de dicho organismo, cargo que recayó en el reconocido abogado Mariano Germán.<sup>18</sup> Dicho jurista, era miembro

---

<sup>17</sup> En esa ocasión el CNM quedó integrado por: Leonel Fernández (Presidente de la República), Milagros Ortiz Bosch (senadora miembro del PRD), Rafael Peguero Méndez (diputado del PRD, pero que ya en ese momento apoyaba a Leonel Fernández), Amable Aristy Castro (senador del PRSC), César Félix (diputado del PRSC), Néstor Contín Aybar (Presidente de la SCJ), y Amadeo Julián (Juez de la SCJ).

<sup>18</sup> La nueva SCJ del 2011 quedó integrada por los siguientes jueces: Mariano Germán (Presidente), y los jueces Julio César Castaños Guzmán, José Alberto Cruceta Almánzar, Martha Olga García Santamaría, Víctor Joaquín

del PLD y se le reconocía una estrecha relación con el Presidente de la República, Leonel Fernández. En el 2011 se nombraron los jueces que integraron el TC<sup>19</sup> y el TSE.<sup>20</sup> En el caso del TC el mismo quedó presidido por Milton Ray Guevara, un reconocido abogado constitucionalista, que durante mucho tiempo estuvo al lado del líder socialdemócrata Peña Gómez, pero que durante el proceso de reforma de la Constitución entre el 2006-2010 se fue acercando a las posiciones sostenidas por el Presidente Fernández. En dicho tribunal quedaron integrados juristas de prestigio como Leyda Piña de clara inclinación leonelista, e incluso quedó nombrada una persona del círculo familiar de Miguel Vargas Maldonado, a la sazón Presidente del PRD. Esta misma tendencia se observó en el nombramiento de los jueces del TSE, a cuya cabeza quedó Mariano Rodríguez, quien había sido juez de la JCE. A esta alta corte se integró también al menos un miembro vinculado al círculo político y familiar más cercano de Miguel Vargas Maldonado.

Lo hasta aquí narrado es indicativo de que se estaba navegando en un proceso de abierta partidización del sistema de justicia en sus instancias superiores. Asimismo, revelaba el gran poder discrecional que en dicho proceso había adquirido el Presidente de la República y Presidente del PLD. A ello se agrega que en ese terreno se mostraba el compromiso de la cúpula partidaria del PRD ligada a Vargas Maldonado con el Presidente de la República. Se había producido un claro reparto partidista de las posiciones de

---

Castellanos Estrella, Francisco Antonio Jerez Mena, Mirian Concepción Germán Brito, Esther Elisa Agelán Casasnovas, Juan Hirohito Reyes Cruz, Fran Euclides Reyes Soto, Alejandro Moscoso Segarra, Manuel Ramón Herrera Carbucia, Sarah Henríquez Marín, Roberto Placencia Álvarez, Edgar Hernández Mejía, Francisco Antonio Ortega Polanco.

<sup>19</sup> El TC quedó integrado por: Milton Ray Guevara como Presidente, Leyda Piña, Lino Vázquez Samuel, Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla, Justo Pedro Castellanos Khouri, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Khouri David, Rafael Díaz Filpo, Wilson Gómez, Víctor Gómez Bergés, Katia Miguelina Jiménez Martínez, Idelfonso Reyes.

<sup>20</sup> Los miembros del Tribunal Superior Electoral nombrados fueron: Mariano Rodríguez como su presidente y como miembros: Mabel Félix Báez, José Manuel Hernández Peguero, John N. Giliani y Fausto Marino Mendoza.

mando superiores del sistema de justicia. Sin embargo, lo central aquí es reconocer dos asuntos básicos: por un lado, el Presidente Fernández con esa operación había adquirido un poder sobre el sistema de justicia que iba a sobrevivirle al período de mandato para el que había sido elegido. Con ello lograba un gran poder e influencia más allá de su ejercicio presidencial, lo que le brindaría capacidad negociadora a futuro. En segundo lugar, manifestaba que el reparto partidario en realidad era un simple ejercicio hegemónico del PLD, y sobre todo de su Presidente y jefe de la nación, Leonel Fernández, donde se lograba hacer girar en torno suyo a un círculo o segmento importante del principal partido de oposición, el PRD.

Esto último nos pone ante la evidencia de un ámbito político que hasta este momento no he considerado, me refiero al papel de la oposición y en particular del PRD. Cuando la oposición política actuó unificada y con criterios claros, logró que el nombramiento de los jueces de la SCJ en el 1997 se realizara con cierto equilibrio, garantizando un amplio margen de autonomía al principal órgano del sistema de justicia, la SCJ. Evidentemente, esta capacidad de la oposición no puede desconectarse de su fuerza congresual en ese momento, pero sin cohesión interna esa fuerza parlamentaria hubiese sido nula. En el 2010 la oposición actuó dividida: inicialmente el PRD no apoyó la reforma constitucional propuesta por Leonel Fernández y cuando se involucró en el proceso actuó dividido. Quien en el PRD sacó ventaja a esta situación fue la facción que lideraba Miguel Vargas, ya que fue ésta la que pactó con Leonel Fernández apoyar la propuesta presidencial de reforma constitucional en el Congreso. Con ello Leonel Fernández aseguró la reforma. Un poco después, Vargas Maldonado también actuaría solo, consiguiendo colocar en la SCJ y en el TSE a seguidores incondicionales sin el apoyo y anuencia institucional de su propio partido. Con esta operación Leonel Fernández no solo lograba los votos para pasar su reforma constitucional y asegurar una composición del TC y del TSE favorable a sus intereses, también lograba apuntalar la división interna en el PRD. Los buenos servicios que esta nueva situación brindó al PLD se verían claros en el 2012 (Capítulo III), donde el PRD fue dividido a las elecciones, tras la negativa de Vargas Maldonado a participar en la campaña

presidencial de Hipólito Mejía. Posteriormente, en la disputa interna que se produjo en el PRD entre la fracción minoritaria liderada por Vargas Maldonado y la mayoritaria liderada por Mejía y Abinader, sistemáticamente todas las decisiones arbitrales del TSE favorecieron a Vargas Maldonado. Culminando el proceso y para no dejar dudas, en la campaña del 2016 el PRD, ya en pleno control de Vargas Maldonado, formalmente pactó una alianza electoral con Danilo Medina y el PLD, precisamente en contra de la mayoría saliente del partido que había fundado dicha fracción mayoritaria (el PRM).

Una lectura ingenua y de sentido común del proceso que muy apretadamente he narrado, indicaría que los resultados finales expuestos (control de los mecanismos de representación, de articulación de los procesos electorales y de la justicia por parte del PLD) lo que dejan en evidencia es la torpeza y el divisionismo interno de la oposición.

Ciertamente, en el conflicto interno del PRD, como principal partido de oposición, fue un error estratégico de la fracción mayoritaria, encabezada por Hipólito Mejía y Luis Abinader, enfrentar a Miguel Vargas Maldonado judicializando el conflicto interno. Con ello se introdujo en el conflicto el poder del PLD, puesto que el TSE estaba integrado por jueces mayoritariamente inclinados al PLD, e incluso por lo menos un juez se inclinaba a la fracción de Vargas Maldonado del PRD, pues le era cercano como viejo militante perredeísta. Como ya afirmé arriba, esto se vio claro en el devenir del conflicto, donde de una veintena de instancias sometidas por la fracción mayoritaria del PRD al TSE, ninguna sentencia generada como respuesta de ese tribunal favoreció al grupo mayoritario. Se puede decir que, de no haber acudido al TSE la fracción mayoritaria, se hubiese acelerado la división del PRD pero favoreciendo a Vargas Maldonado. Esto era posible, pero lo factual fue la judicialización del conflicto que prácticamente paralizó al sector mayoritario, lo que le dio un amplio margen de maniobra al grupo minoritario, que contaba con el apoyo oficial.

Sin embargo, el mayor problema de la fracción mayoritaria estuvo en su aislamiento respecto a la sociedad civil y el empresariado, con su historial de antagonismos con las organizaciones de dicho sector. Esto le sustrajo la necesaria retaguardia

que requería para enfrentar las acciones del TSE y del propio gobierno. A ello se suma el práctico aislamiento de dicho grupo del empresariado nacional y de los tradicionales aliados internacionales del propio PRD, todo lo cual condujo al fin y al cabo a la ruptura. Asimismo, la propia sociedad civil se había debilitado y el empresariado estaba atrapado en una lógica corporativa que lo hizo vulnerable al dominio rentista del Estado por parte del PLD, a través de diversos mecanismos entre los cuales sobresale el tema de los incentivos fiscales, los subsidios y el neoproteccionismo estatal.

Todo esto se produjo en un contexto de crisis y desplome del proyecto popular democrático que durante varias décadas lideró el PRD. Como se ha visto en este libro, esto fue uno de los resultados del agotamiento del proyecto desarrollista que impulsó el Estado en la post dictadura, ya fuera en sus variantes autoritarias, bajo el liderazgo de Balaguer, o popular-democráticas, bajo el liderazgo de Peña Gómez. Esa crisis potenció la ruptura del PRD con su base de masas y dio paso a la política de facción.

Sin embargo, la contrapartida bizarra de este proceso fue el ascenso del PLD al poder. El crecimiento de esa organización, su sesgo corporativo y su dominio clientelar de las instituciones públicas, no solo depositó en sus manos un enorme poder político, prácticamente paralizó a la oposición política envuelta en sus disputas internas y desnuda de una propuesta alternativa al desarrollismo de Estado. En esas condiciones, el PLD se adueñó de la política de partidos y ha hecho extremadamente difícil a la oposición política recomponerse y producir una propuesta alternativa viable de sustitución en el poder.

### *Una nueva cultura política mediática*

La moderna política de partidos hoy se apoya más en el manejo de los medios de comunicación que en la movilización de masas y el contacto directo con electores y ciudadanos de parte del liderazgo político. La política de esta manera fundada, impone nuevos mecanismos de construcción de un imaginario colectivo, pero sobre todo rearticula las relaciones directas entre el liderazgo y los



procesos de construcción de legitimidad. Aunque el elector puede tener un consumo recurrente de mensajes políticos, no tiene canales de expresión directos para comunicarse con el liderazgo, salvo la política mediática misma a través de encuestas y *ratings* de audiencias de televisión y radio, así como lectorías de periódicos, lo cual desarticula el potencial de presión tradicional de masas sobre el liderazgo, transformando así la competencia en una batalla de imágenes y mensajes de impacto comunicacional. En el país la política mediática ha irrumpido así brutalmente en los medios televisivos y radiales e impuesto nuevos estímulos de comunicación fundados en imágenes más que en propuestas de corte ideológico (Castells, 2009).

El campo comunicacional ha llegado a constituir un componente determinante del modelo de crecimiento económico: es el de mayor dinamismo, pasando del 4.6% del PIB en el 2000, al 16.2% del PIB en el 2014. Por otro lado, la infraestructura de servicios y el acceso a los medios de comunicación ha crecido exponencialmente en los últimos años. En 2015 existían en el país 8.8 millones de teléfonos inalámbricos (celulares), la población con acceso a internet, aunque sigue siendo baja en comparación con países como México con 27 millones de usuarios o internautas, se elevaba para ese año a tres millones doscientas mil personas. La lectoría de medios digitales (periódicos) aún es baja, pero en las redes sociales como Facebook (tres millones cuatrocientas mil personas) y twitter (un millón trescientas mil personas) participan cientos de miles de personas. En general, la radio y la televisión ocupan el espacio determinante en la comunicación política. Aun así, en la política vernácula la acción de los llamados “cara a cara” y de las caravanas continúan teniendo un rol central en las estrategias de contacto del liderazgo político con sus electores. Pero eso no debe confundirse con el hecho de que cotidianamente los políticos emplean esencialmente la radio y la televisión, sobre todo en períodos electorales, para sostener sus relaciones con quienes votan. En ese sentido, en las luchas electorales recientes el papel de las llamadas redes sociales (Facebook, Twitter, YouTube, etc.) ha llegado a constituir un recurso estratégico fundamental.



**CUADRO VII.1**  
**COMUNICACIÓN DIGITAL Y SOCIEDAD EN**  
**REPÚBLICA DOMINICANA: 2016**

<b>Categorías o modalidades de comunicación</b>	<b>Número de personas que acceden al medio</b>
Teléfonos celulares(*)	8,851,539
Acceso a internet	3,200,000
Cuentas en Twitter	1,350,000
Cuentas en Facebook	3,400,000

Fuente: INDOTEL, ENHOGAR 1916, Acento.com.do

(\*) Incluye celulares pre pago y por contrato.

Es cierto que las redes sociales virtuales, en el marco del universo comunicacional abierto por internet, abren una nueva manera interactiva de intervenir por parte de los usuarios de esos medios, en el proceso de construcción de opinión pública. En realidad, a mi juicio esta es una intervención fuertemente condicionada por quienes tienen el control de recursos que invaden las redes, orientan sus debates a través de la direccionalidad de sus mensajes y, en una palabra, terminan controlando el proceso de producción del nuevo imaginario mediático. De todos modos, no podemos olvidar un tema central en este campo: el universo mediático de la opinión pública está predominantemente integrado por jóvenes y mujeres, a lo que se agrega un fuerte componente de la clase media, aun cuando los grupos populares también intervienen de manera creciente, en la medida en que se ha abaratado el acceso a estos recursos. El PLD ha sido un estratega formidable en este campo, la oposición política no.

El otro campo de la política mediática es el de la relación de los poderes fácticos con los medios de comunicación de los cuales se han apoderado. A través de dicho control se ha redefinido la relación entre las élites políticas y el poder económico. Es así que si bien en el país se observa un mayor espacio de autonomía de los actores políticos respecto al empresariado, por la vía mediática se

ha fortalecido una nueva relación de dependencia de dichos actores respecto al poder económico.<sup>21</sup>

Como la comunicación se ha constituido en un dinámico y atractivo espacio de mercado en la sociedad hipermoderna o postmoderna, la política tal parece que se ha convertido en una suerte de “gran negocio”. Esto ha conducido a los grandes empresarios a involucrarse en el manejo de los medios, lo que ha terminado haciendo de la comunicación un recurso mercantilizado, expuesto al igual que cualquier otra mercancía a las leyes del mercado y sobre todo a las tendencias a la concentración de capitales. De esta forma, la radio, la televisión, los medios digitales e impresos, han tendido a concentrarse en grupos empresariales corporativos. Esto ha acercado a dichos medios a los bancos y corporaciones financieras que proveen los recursos para financiar los créditos con que usualmente se producen estas grandes operaciones, pero sobre todo ha implicado un estrecho vínculo entre gobierno y quienes controlan los medios, lo que ha producido a su vez terribles consecuencias en la libre circulación de información. El producto ha sido que si bien la libertad de producción, circulación y difusión de información no se anula, los medios han quedado sujetos a toda una serie de regulaciones, condicionamientos y controles, pero sobre todo han quedado envueltos en un delicado equilibrio con Estados y poderes centrales que manejan recursos y sobre todo influencia y poder político (Castells, 2009).

En la República Dominicana de hoy, en pleno siglo XXI, esta realidad es aplastante. Se manifiesta en la alta concentración de medios en pocas corporaciones empresariales, pero a la vez en el

---

<sup>21</sup> En República Dominicana los principales medios impresos y los canales de televisión están en manos de grupos empresariales corporativos, tales son los casos del periódico *Listín Diario*, entre cuyos dueños se encuentran algunos de los grupos económicos más poderosos del país, periódicos *Hoy*, *El Nacional* y *El Día*, que junto a Tele Antillas y el Canal 11 pertenece al Grupo Corripio; el periódico *El Caribe*, asociado al empresariado del Cibao, entre otros. En los medios televisivos también hay una elevada concentración de la propiedad. Incluso en los medios digitales, donde mayor presencia hay de propietarios individuales y pequeños grupos empresariales, el poder de los grandes grupos corporativos está presente.

gran número de periodistas y empleados de las corporaciones de las comunicaciones que en la práctica operan como asalariados o semi-asalariados del Estado. Esto no liquida la libertad de prensa, pero sí la condiciona al poder del Estado, lo que se complica más en el medio dominicano caracterizado por la endeble regulación y control.

En cualquier caso, los aspectos centrales del predominio mediático en la política de partidos a nuestro juicio son dos: la transformación de los mecanismos de construcción de legitimidad, dado el papel central de los medios en el accionar político, y en la construcción de los imaginarios colectivos y la desmovilización social de la política de partidos que hace del elector un receptor pasivo de mensajes políticos.<sup>22</sup> En este último campo ya no se trata de la “movilización de masas” como procedimiento mediante el cual se cohesionan a los electores en torno a una propuesta y se muestra poderío; ahora de lo que se trata es de la movilización de mensajes, donde todo el electorado se encuentra prácticamente en igual cautiverio, o riesgo de exposición. En este escenario, no solo es el mensaje planteado de modo más atractivo al receptor el que se impone, sino que en este terreno quien tenga más recursos financieros es el que en principio posee la ventaja fundamental, comprar el tiempo. Ahora de lo que se trata no es de producir y divulgar simplemente argumentos, sino de difundir imágenes de modo reiterativo. A mi parecer es indudable que lo descrito potencia el inevitable componente de irracionalidad que habita en la política y en nuestro terruño abre terreno fértil al clientelismo.

### *La crisis de la política social y la inseguridad ciudadana*

*La crisis de la política social.* Con la quiebra de la movilización populista, tras la cual el Estado organizó en el período 1960-1990

---

<sup>22</sup> La literatura dominicana sobre el papel de los medios en la política de partidos es limitada. Puede consultarse el libro de Artilles (2008) (inédito) sobre cultura y globalización en la sociedad dominicana. Debe verse el libro de Álvarez Vega *Prensa escrita y estructura de poder en República Dominicana* (1983), así como el trabajo de Esteban Rosario *Los dueños de la República Dominicana* (2006) sobre la concentración del poder económico en el país.

sus estrategias de asistencia social, principalmente a los pobres, el predominio de las políticas neoliberales produjo una crisis de la política social. Lo primero que a tal efecto debe reconocerse es que acompañando al rediseño estatal, tras el agotamiento de la industrialización por sustitución de importaciones, el sindicalismo, que en torno a esta dinámica se organizó, entró en crisis, reduciéndose así el potencial de acción corporativa de los trabajadores organizados.<sup>23</sup> De todos modos, lo principal fue la pérdida del liderazgo sindical sobre el movimiento social, que junto a la acción de los partidos fue lo propio de la movilización populista. A esto se une el creciente conservadurismo de las clases medias, el cual se vio acompañado de un proceso de creciente diferenciación interna de dichos estratos sociales. De un lado, los años noventa y la primera década del presente siglo XXI, permitieron apreciar que en el interior de las clases medias se produjo un significativo empobrecimiento relativo, sobre todo en las categorías más vinculadas al anterior modelo de desarrollo (burócratas de gobierno, maestros, pequeños comerciantes, trabajadores de servicios en pequeñas empresas, etc.), al tiempo que estamentos muy privilegiados ligados al nuevo modelo aumentaban sus ingresos y mejoraban su nivel de vida (empleados de la banca y servicios como las telecomunicaciones, publicitarias, alto comercio, etc.). En este sentido, mientras la alta clase media sostenía la privatización de los servicios médicos y se fortalecía la privatización de la educación en los niveles secundario y universitario, la baja clase media perdía capacidades en su acceso a los servicios públicos de salud y educación. En el mejor de los casos, estos últimos estratos accedían a servicios de menor calidad.

---

<sup>23</sup> Una de las consecuencias políticas de la desregulación y específicamente de la flexibilización de los mercados laborales ha sido el debilitamiento del sindicalismo, principalmente en la esfera industrial. A esto se une el fortalecimiento de una economía informal con mercados laborales integrados por una mano de obra de baja calificación, con gran presencia de trabajadores inmigrantes, mientras en la esfera de los servicios se asiste al fortalecimiento de nichos de alta productividad y modernización productiva en áreas como el turismo y las comunicaciones y servicios bancarios, fortaleciendo así una clase media heterogénea en su composición social y laboral.

**CUADRO VII.2**  
**EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN AL SEGURO FAMILIAR DE SALUD (SFS)**  
**EN EL MARCO DEL NUEVO SISTEMA DOMINICANO**  
**DE SEGURIDAD SOCIAL (SDSS) 2003-2015**

Meses	Subsidiado	Contributivo	Régimen Especial Transitorio	Total	% Régimen Subsidiado	% Régimen Contributivo	Población Total País	Afiliación SFS en % población total
2003	36,118			36,118	100%		8,761,026	0.4%
2004	51,945			51,945	100%		8,863,980	0.6%
2005	223,581			223,581	100%		8,968,144	2.5%
2006	443,228			443,228	100%		9,072,308	4.9%
2007	1,011,064	1,516,473		2,527,537	40%	60%	9,175,265	27.5%
2008	1,226,142	1,729,671		2,955,813	41%	59%	9,277,181	31.9%
2009	1,346,166	2,096,232	21,982	3,464,380	39%	61%	9,378,455	36.9%
2010	1,847,833	2,417,992	27,105	4,292,930	43%	57%	9,478,612	45.3%
2011	1,996,335	2,586,943	29,726	4,613,004	43%	57%	9,579,983	48.2%
2012	2,294,356	2,747,735	30,703	5,072,794	45%	55%	9,680,534	52.4%
2013	2,646,899	2,965,326	27,273	5,639,498	47%	53%	9,780,743	57.7%
2014	3,015,646	3,141,599	30,370	6,187,615	49%	51%	9,880,505	62.6%
2015	3,074,928	3,386,083	30,582	6,491,593	47%	53%	9,930,374	65.4%

Datos a diciembre de cada año. En el año 2015 los datos se presentan a agosto 2015, salvo el dato de los afiliados al RET cuyos datos se presentan a junio 2015. Las proyecciones de la población se toman de las utilizadas por el CNSS.

Fuente: CNSS /TSS.

Tomado de Jeffrey Lizardo: "Una reforma entre atascos: panorámica del Sistema Dominicano de Seguridad Social". Documento de discusión presentado en el 1er Encuentro del Foro Político y Social sobre Crecimiento, Desarrollo y Desigualdad. Fundación Friedrich Ebert República Dominicana, Santo Domingo, 2016.

Es cierto que desde el 2003 se aprobó una ley de seguridad social, que pasó a sostener las bases legales de la política social en materia de salud y pensiones. El sistema inició ese año con apenas 36 mil personas en el llamado sistema subsidiado. Cinco años después el subsistema subsidiado reunía un millón de personas, pero ya el contributivo funcionaba con 1.5 millones de personas. De esta forma, para el 2007, 2.5 millones de personas tenían algún tipo de cobertura de salud, lo que representaba el

25.7% de la población. Dos años después, en el 2009, se incorporó un régimen especial transitorio con una cobertura inicial de 21 mil personas hasta llegar a 20 mil en el 2015. A partir del 2007 la incorporación se dinamizó hasta llegar en el 2015 a incorporar el 65.4% de la población.

Si bien en el período 2007-2015 la cobertura poblacional ha estado aumentando, la cobertura del régimen contributivo ha venido descendiendo y la del régimen subsidiado ha estado en aumento relativo. De esta forma, si bien en el 2007 el régimen contributivo cubría el 60% de la población incorporada, para el 2015 solo cubría el 43%. En cambio, la población bajo el régimen subsidiado en el mismo período había pasado de concentrar el 40% en el 2007 al 47% en el 2015. Lo importante es que todavía para el 2015, de cada diez dominicanos aproximadamente cuatro no estaban incorporados, y esto tiene estrecha relación con el peso determinante del trabajo informal en el mercado laboral.

Aun cuando funcionarios de gobierno y autoridades prediquen la vocación universalista del sistema de seguridad social, los hechos indican otra cosa. Con casi la mitad de la población en edad activa laborando en actividades informales y dos o tres cientos de miles de trabajadores inmigrantes, es muy difícil asumir la universalización, salvo un subsidio significativo del Estado a este segmento. Eso es lo que afirman las autoridades que parece ser la vía para la inclusión universal, pero es simplemente ingenuo pensar que este subsidio sea sostenible. El otro problema es el de la endeblez del sistema y sus serias limitaciones y malos servicios para aquellos que ya se encuentran incluidos en el sistema. De forma tal que solo la modernización de la economía, una mayor productividad del aparato productivo, el aumento significativo de los empleos formales y un mayor involucramiento del propio Estado en el respaldo a los fondos acumulados y ahorrados por la población perteneciente al sistema, incluyendo además la elevación sostenible del subsidio estatal, pueden avanzar en el camino de la universalización del sistema, pero eso supondría un cambio dramático en la racionalidad del gasto público y una reforma fiscal de hondo calado.

El otro problema es el del sistema pensional. Entre el 2003 y el 2015 el sistema ha logrado acumular un monto de 338 mil millones

de pesos (aproximadamente seis mil quinientos millones de dólares) como indica el cuadro VII.3. De ese monto, casi el 10% representa los beneficios de las llamadas AFP por la administración del sistema, casi el 58% provienen de las cotizaciones (40.9% la patronal y 16.5% los trabajadores). La rendición de beneficios para los cotizantes apenas asciende al 21.9%. En esa dinámica es difícil asegurar pensiones dignas al grueso de los trabajadores en retiro, en el momento en que la curva demográfica genere una elevada proporción de adultos mayores y envejecientes y la incorporación de nuevos miembros cotizantes se haga difícil, ya sea por el tipo de ocupación informal en que operan, por la naturaleza subsidiada de la cobertura o por la simple exclusión del sistema, como es el caso de los inmigrantes irregulares.

**CUADRO VII.3**  
DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS CAPTADOS POR EL SUBSECTOR AFP  
Y SUS RENDIMIENTOS (2003-JULIO 2015)

Concepto	Monto en RD\$	%
<b>Cotizaciones</b>	194,002,855,417	57.4%
Aportes trabajadores	55,787,165,878	16.5%
Aportes empleadores	138,215,689,539	40.9%
<b>Rendimiento inversiones</b>	74,059,371,133	21.9%
<b>Fondo de Solidaridad Social</b>	18,290,893,245	5.4%
<b>Seguro de Vida</b>	19,970,984,986	5.9%
<b>Beneficios AFP</b>	31,877,554,577	9.4%
<b>Total</b>	<b>338,201,659,358</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Estadísticas publicadas por la SIPEN

Tomado de Jeffrey Lizardo: "Una reforma entre atascos: panorámica del Sistema Dominicano de Seguridad Social". Documento de discusión presentado en el 1er Encuentro del Foro Político y Social sobre Crecimiento, Desarrollo y Desigualdad. Fundación Friedrich Ebert República Dominicana, Santo Domingo, 2016.

Esas dificultades no son mera especulación. En un marco laboral donde más de la mitad de la población labora en el sector informal, con un perfil de acentuada inestabilidad ocupacional, baja productividad y salarios precarios, el potencial de incorporación

al sistema de seguridad social no solo es baja, sino que el potencial de subsidio del Estado se torna precario. Asimismo, a esta situación de precariedad estructural y débil potencial de cobertura universal del sistema, se debe sumar la elevada proporción de pobres e indigentes, lo que se complica más con el carácter concentrador de la renta que ha adquirido el proceso de crecimiento económico.<sup>24</sup>

*La crisis de la seguridad ciudadana.* Hoy día se asiste a un fuerte reto tras el aumento del delito y la inseguridad en las grandes ciudades, pero también frente al aumento del delito transnacional, sobre todo en lo que refiere a la presencia del narcotráfico. En áreas como la frontera domínico-haitiana se plantean serios problemas de seguridad regional que demandan políticas cooperativas con Estados Unidos y países caribeños. Esta situación genera amenazas. En primer lugar, la legitimidad política del sistema; en segundo lugar, en la pérdida de credibilidad pública de los órganos gubernamentales encargados de la seguridad, como la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. El otro problema afecta la credibilidad del funcionariado de gobierno que frecuentemente se ve envuelto en escándalos de corrupción. En ambos niveles el producto político es, por un lado, la pérdida de la confianza necesaria en las instituciones del Estado con su saldo de ingobernabilidad, y por otro, el producto neto en la vida social es una creciente pérdida de capacidades del Estado para controlar y hacer efectivo el monopolio legítimo de la fuerza, ante su incapacidad de acción exitosa ante los pequeños y grandes delincuentes (Bobeá, 2011; Morgan, Espinal, *et. al.*; Artiles, 2009).

---

<sup>24</sup> Para un análisis del proceso de desarrollo dominicano y las estrategias macroeconómicas véase a Guzmán (2010 y 2011). Un estudio penetrante del impacto social de las reformas neoliberales se encuentra en CEPAL (2001) y Godínez (2009). La cuestión social y el desarrollo se analiza de manera sistemática en PNUD (2010). Ceara presenta un punto de vista crítico sistemático de gran valor (2016), véase también a Lizardo (2016) para el análisis de los problemas de la seguridad social.



**CUADRO VII.4**  
**LA CRISIS DEL SISTEMA DE JUSTICIA: EVALUACIÓN**  
**EN EL PERÍODO 2004-2014**

<b>Año</b>	<b>Las cortes garantizan un juicio justo</b>	<b>Confianza en el sistema de justicia</b>	<b>Confianza en que el sistema castiga a los culpables</b>
2004	41.8	-	51.4
2006	46.5	46.6	41.4
2008	50.5	50.0	50.6
2010	45.1	44.4	44.7
2012	44.9	42.6	48.3
2014	40.1	38.3	43.8

Fuente: Espinal, Rosario y J. Morgan y E. J. Zechmeister (2015).

La población en general tiene una mala imagen de la justicia. Para el período sobre el que tenemos datos (2004 al 2014) solo cuatro de cada diez dominicanos creían que las cortes garantizaban un juicio justo, y entre el 2006 y el 2014 solo alrededor de tres personas de cada diez expresaban tener confianza en el sistema de justicia. Finalmente, es importante destacar que se aprecia en el período un sistemático descenso de la confianza de la población en el castigo del sistema de justicia a los culpables de delitos. De esta forma, si en el 2004 la mitad de la población pensaba que el sistema castiga a los culpables (51.4%), diez años después en el 2014 esa confianza había descendido al 43.8%.

**CUADRO VII.5**  
**LA PERCEPCIÓN DE LA VIOLENCIA Y SUS VÍCTIMAS**  
**EN EL PERÍODO 2006-2014**

<b>Años</b>	<b>Presencia de pandillas en el barrio</b>	<b>Posibilidades de ser víctimas</b>	<b>Descenso de la seguridad en los últimos cinco años</b>
2006	39.3	50.7	83.7
2008	-	39.4	68.7
2010	45.6	46.5	80.4
2012	48.6	43.5	76.7
2014	43.4	55.9	73.7

Fuente: Espinal, Rosario y J. Morgan y E. J. Zechmeister (2015).

La percepción general de la población es que hoy día ha aumentado la presencia de las pandillas en los barrios, al igual que entiende que ha aumentado la posibilidad de ser víctimas de acciones de violencia callejera. A esto se une, como es natural, la percepción de que ha aumentado la inseguridad en las calles, aunque, si se compara el 2006 con el 2014, esa percepción ha descendido, pasando de un 83.7% a un 73.7% en el período, cifra esta última todavía muy alta.

Lo que revelan las estadísticas sobre la violencia en la República Dominicana no es una simple percepción de la población. Hay una verdadera situación preocupante en torno no solo al delito sino a la espiral de ascenso del clima de inseguridad pública, como indica el Cuadro VII.6.

La tasa de muertes violentas ha permanecido alta en el período 2005-2012, alrededor de 20 por cada cien mil habitantes, anualmente. Es en el cuatrienio 2012-2015, para el que tengo datos, cuando la tasa de muertes violentas desciende a niveles significativos, como se aprecia en el Cuadro VII.6. De todos modos, es altamente preocupante el número de muertes violentas directamente relacionadas con la delincuencia. Entre el 2007 y el 2009 ese causal de muerte fue particularmente elevado y aunque en los dos últimos años de la serie para la que se tienen datos hay un descenso significativo, el número de muertes violentas relacionadas con la delincuencia es alto. Si a esto se añaden las muertes violentas a manos de la policía, se revela una situación muy grave. Este último tipo de muertes violentas solo se reduce en un año, el 2013, cuando se desciende a 169 muertes. Es importante también destacar como los feminicidios, que no son la única forma de muerte violenta de mujeres, tienen un ritmo ascendente y además significativo, entre 2005 y el 2011. Los otros causales de muertes violentas (riñas, asuntos personales, y causas desconocidas) indican un ritmo desigual, pero de gran proporción. A lo descrito, debe añadirse la creciente presencia de las drogas en la precipitación de las muertes violentas, lo cual también se aprecia claramente en el Cuadro VII.6. Finalmente, en el mismo cuadro aparecen informaciones sobre las muertes por encargo (sicariato), que evidencian la profesionalización del crimen en la República Dominicana.

**CUADRO VII.6**  
**DINÁMICA DE LA VIOLENCIA: MUERTES VIOLENTAS**  
**POR TIPOS DE HOMICIDIO, 2005-2015**

Año	Homicidios	Tasas de muertes violentas (X100,000)	Homicidios directamente relacionados con la delincuencia	Homicidios por intercambio de disparos con la policía	Feminicidios	Homicidios por drogas	Homicidios por causas desconocidas, riñas personales y otras causas de muertes violentas	Sicariato y secuestros
2005	2,403	26.41	-	-	190	-	-	-
2006	2,144	23.56	-	-	177	-	-	-
2007	2,111	21.85	803	348	173	336	665	-
2008	2,394	24.74	856	408	204	340	735	-
2009	2,375	24.94	884	345	199	296	737	-
2010	2,472	25.01	753	260	210	63	1,165	-
2011	2,513	25.10	633	289	233	64	1,206	18
2012	1,258	22.28	691	237	196	63	983	15
2013	1,973	19.23	586	169	160	76	951	15
2014	1,808	17.42	458	209	188	53	852	14
2015	1,270	17.10	-	-	122	47	-	1

Fuente: Procuraduría General de la República.

Nota: El total de homicidios no coincide con la sumatoria de las partidas, las cuales solo representan los principales causales de muertes violentas.

El panorama que brindan esos datos no es halagüeño. Revela que las muertes como consecuencia de la acción violenta de individuos ha cobrado una alarmante magnitud en el país. Ciertamente esos mismos datos indican, sin embargo, que esa tendencia ha disminuido en los últimos tiempos, pero lamentablemente no hasta un punto tal que indique que el peligro que representa la violencia para el orden social y la vida civilizada deje de ser motivo de preocupación y alarma. Desgraciadamente, las informaciones que manejamos indican también que hay causales de muertes violentas de mucha envergadura donde la acción directa del Estado es uno de sus determinantes, nos referimos a las que son productos de intercambio de disparos con la policía. Este tipo de muertes violentas revela una virtual guerra civil desatada entre la policía y los delincuentes, muchos de los cuales eran jóvenes. Esto ha afectado dramáticamente la vida de los barrios más pobres, donde por

lo general habitan los jóvenes delincuentes y donde existe la cultura de la pandilla, como componente importante de la vida social, de las lógicas de socialización de los jóvenes, como de la simple sobrevivencia de las familias pobres. Por otro lado, hay muertes violentas cuyos causales los determinan una cultura machista, donde la resistencia al cambio social por parte de varones revela cuán difícil se ha tornado el deterioro del patriarcado cultural y el orden social que le es consecuente, todo ello ante los embates de fenómenos como la modernización y secularización de la vida social, el transnacionalismo económico y en general el cambio global, fenómenos que en su compleja articulación han estimulado la movilización de las mujeres como sujetos dinámicos cada vez más integradas al mercado laboral, la vida social y en general la presencia en la escena ciudadana. Esa cultura de exclusión en la que se producen los feminicidios es en muchos sentidos fortalecida por un sistema de justicia que no ejerce sobre el varón violento la fuerza de la ley, ni establece profundas sanciones morales en la sociedad.

La violencia que indican las muertes a manos de la policía, cualquiera que sea la interpretación que hagamos, ya como producto del desbordamiento del peso callejero del delito, o como indicador de la existencia de grupos poderosos de carácter delictivo que actúan cobijados por la protección de sectores provenientes de la propia institución policial, señala claramente que el método de solución del problema parece ser la apelación a la eliminación física de delincuentes, más que la acción de la justicia como cuerpo institucional. Más preocupante es quizás el hecho de que esta violencia ha convertido la cultura del delito, como cultura de la violencia, en un componente cotidiano de la cultura popular en los barrios pobres. Claramente, en un clima de ese tipo, los fracasos de los planes de lucha contra la inseguridad pública implementados por el gobierno, como el fracasado plan "Barrio Seguro", más allá de indicar un mal diseño de planes y estrategias de seguridad ciudadana, constituyen un indicador de los graves problemas de legitimación del Estado y operan simplemente en la superficie de una verdadera cultura popular subterránea conectada a patrones de sobrevivencia popular ligadas al delito. Lo paradójico de esos fracasos es que al tiempo que revelan una poderosa capacidad de sobrevivencia de la violencia como cultura del delito, conducen

a la afirmación de lógicas clientelares que pueden fortalecerla, e incluso ampliar su esfera de influencia (Bobeá, 2011).

Como se aprecia, en los últimos dos lustros la desconfianza ciudadana en las instituciones del Estado ha aumentado, debilitando el necesario liderazgo institucional que debe ejercer el Estado sobre el conjunto ciudadano, como condición de una política pública gobernable. Uno de los asuntos más preocupantes de ese problema, estrechamente vinculado a la pérdida de confianza ciudadana en el Estado, es la cuestión de la corrupción. Usualmente se sostiene que esta es simplemente una preocupación de las élites, pero que no forma parte del conjunto de preocupaciones del ciudadano común. Como se ha visto, en realidad los datos indican otra cosa, fuera de que de suyo la preocupación de las élites por la corrupción constituye un serio problema político a la hora del Estado tratar de ponerse de acuerdo con los grupos de interés y de presión que existen en la sociedad civil (asociaciones empresariales, sindicatos, organizaciones civiles en general), a propósito de políticas públicas que requieren del consenso entre el Estado y la sociedad. Por lo demás, como insinué arriba, la preocupación por la corrupción no solo ha aumentado en la ciudadanía, sino que la misma como fenómeno social ya está afectando directamente a los ciudadanos y ciudadanas particulares en la llamada micro y pequeña corrupción, como revelan las encuestas.<sup>25</sup>

Ese panorama es más que preocupante y se torna peor si a ello añadimos la creciente expansión de la inseguridad ciudadana, sobre todo en las grandes ciudades, lo que ha hecho de la vida cotidiana una experiencia insegura, potenciado a su vez tendencias al aislamiento, al deterioro de la solidaridad ciudadana, forzando al ciudadano promedio al abandono del espacio público. Todo lo hasta aquí expuesto ha hecho de la gobernabilidad democrática un fenómeno en permanente riesgo, lo que ha debilitado al Estado como espacio institucional que monopoliza los medios de violencia y “brinda” protección al ciudadano.

---

<sup>25</sup> Las encuestas LAPOP dan cuenta con bastante claridad de este fenómeno (Morgan, Espinal y Seligson, 2010, 2012, y Espinal, Morgan y Zechmeister, 2015).

A la luz de este tipo de fenómenos es que debemos interpretar la enorme cantidad de armas en manos de la ciudadanía, así como el aumento de los guardianes privados que hoy día suman miles de individuos armados, no controlados por el Estado sino por compañías privadas. Es una especie de ejército privado distribuido en la población de clase media y alta. Según la Superintendencia General de la Seguridad Privada de las Fuerzas Armadas, para marzo del 2016 el número de empresas dedicadas a la seguridad privada ascendía a 274, de las cuales 23 no operaban por problemas de licencia, 28 eran equipos de seguridad y no manejan armas. De todos modos, la mayoría de las empresas de seguridad privadas se concentran en el Gran Santo Domingo, sobre todo en el Distrito Nacional. El número de guardianes privados es más difícil de establecer, cifras de expertos indican que podría oscilar entre 16,400 y 22,000 guardianes privados (los comúnmente llamados *wachtman* o “wachimanes”). Para el 2015 los datos oficiales indican que en el país había un total de 36,000 efectivos policiales, número que si bien es superior al de la totalidad de guardianes privados, permite reconocer que estos últimos representaban en ese momento entre un 46 y un 63 por ciento con relación al total de efectivos policiales, con el atenuante de que mientras los miembros de la Policía Nacional se distribuyen en todo el espacio nacional, los guardianes privados se concentran en la zona metropolitana, como se ha indicado. De todos modos, lo principal es reconocer que, si bien es cierto que el Estado mantiene la función legítima del monopolio de la violencia, es preocupante que en este terreno funciones clásicas del Estado en esta materia estén pasando a manos de grupos privados, como es la vigilancia en zonas residenciales de clase media, apartamentos, centros comerciales y lugares públicos y por lo menos en la zona metropolitana muy posiblemente la función de vigilancia pública —y por tanto de la seguridad ciudadana— tiene un alto componente privado. A esto debe sumarse la cantidad de armas distribuidas (legal y sobre todo ilegalmente) en la población civil.

En medio del proceso de creciente riesgo ciudadano y debilidad institucional, el liderazgo presidencial se ha fortalecido. Esto abre toda una agenda de debate que no puedo abordar aquí, pero no puedo dejar de mencionar el hecho ya advertido por reconoci-

dos académicos dominicanos (Brea, *et. al.*, 2014) de que el hiperpresidencialismo debilita la institucionalidad estatal. En el contexto discuto en el contexto descrito, y en función del proceso político discutido en este libro, debe añadirse que la fragmentación que sufre la sociedad dominicana y las tendencias individualistas crecientes que le acompañan, debilitan la cohesión social, al tiempo que facilitan la clientilización de la política.

## CAPÍTULO VIII

### LA DEMOCRACIA CLIENTELAR Y SU CRISIS

*“No hay Estado de derecho sin democracia radical”.*

JURGEN HABERMAS  
*Más allá del Estado nacional*

**E**ste capítulo constituye una síntesis ordenadora en torno a los principales hallazgos analíticos que en este libro se han discutido, a propósito del proceso democratizador en la República Dominicana. Me concentro en tres asuntos determinantes de ese proceso: la clientilización de la política democrática, el faccionalismo político en el conjunto del sistema de partidos y el creciente manejo neopatrimonial de los aparatos de Estado y sus recursos por parte de la élite política gobernante.

Es el análisis de estos tres componentes el que nos permite abordar finalmente el fortalecimiento del corporativismo político en el conjunto de los principales actores políticos dominicanos, principalmente en el PLD como partido gobernante. Finalmente, en este abordaje me propongo presentar algunas conjeturas razonables en relación al creciente sesgo autoritario de la política democrática dominicana contemporánea.

#### 1. EL SISTEMA CLIENTELAR Y LA CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA

La clientilización de la política en República Dominicana no debe verse como el *leit motiv* central a partir del cual podemos “explicar” la endeblez de las instituciones democráticas; es más, el clientelismo a lo sumo nos introduce en el reconocimiento de los problemas y dificultades que organizan su funcionamiento, que no es lo mismo. Y, sin embargo, el clientelismo constituye uno de los más significativos problemas de la democracia dominicana, sobre todo si se mira en dos direcciones: el uso privado de recursos públicos (patrimonialismo) y la fragilidad en que se sostiene la legitimidad de ese ordenamiento político.



Una de las mayores paradojas a que ha conducido la clientilización de la política dominicana es el hecho evidente del permanente deterioro de la imagen que el ciudadano promedio se forma de las instituciones públicas, antitéticamente contrapuesto al voto casi religioso por el partido que controla los aparatos de Estado, voto que periódicamente ejercitan los electores convertidos en clientes. Es como si la gente estuviera en permanente crítica y desacuerdo con el poder establecido y cada cierto tiempo ratifica con su voto ese poder. Esta paradoja esconde la contradicción clientelista básica, a saber: el cliente es por definición un sujeto aislado, desconectado en su ejercicio clientelar del entorno colectivo; por ello el clientelismo tiende a una fragmentación del poder que socava las bases de la modernidad política, que se supone representa el Estado democrático. Por otro lado, el individuo envuelto en la cadena clientelar es al fin y al cabo un sujeto social que también padece las carencias de una sociedad desigual; de ahí que, en tanto elector, pueda brindar lealtad a su “patrón” y como ente social difuso también puede ser crítico en ámbitos sociales determinados, que le afectan en su individualidad personal o colectiva (familia, barrio, provincia, etc.). El producto es un sujeto bifronte: cliente de un patrón específico, crítico permanente y difuso del orden establecido (Alcantud, 1997; Auyero, 1997; Eisenstadt, 1973; Linz, 1978b).

Veamos el asunto con mayor detenimiento. En toda relación política existe un grado, al menos potencial, de clientelismo, por la simple razón de que la relación política persigue alcanzar, del lado del liderazgo dirigente, la aceptación y legitimidad del sujeto dirigido. En las sociedades democráticas lo que frena la posibilidad de convertir la relación política en una fuente de desigualdad y sumisión, es precisamente la idea central de la democracia, que asume la voluntad mayoritaria como la fuerza reguladora que impone la igualdad de derechos. Si esto es así, el problema consiste en reconocer un orden valórico e institucional que afirme la sociedad de los iguales en derecho, como afirma Rosanvallon (2007). El clientelismo es solo uno de los mecanismos a través de los cuales, de manera permanente, la democracia se ve amenazada como sociedad de “iguales”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Normalmente, los estudios sobre el clientelismo abordan los espacios específicos donde la relación clientelar se produce: comunidades rurales,

Lo central es, sin embargo, el hecho de que el clientelismo es una consecuencia del poder, no su fuente. Si tomamos en serio lo afirmado arriba, de lo que se trata es de frenar y minimizar la posibilidad de clientilización de la política democrática, ya que los componentes en que se funda toda relación de poder son asimétricos, desiguales en sus términos. Si en las sociedades de mayor desarrollo democrático el clientelismo no produce los estragos que ocurren en sociedades como la dominicana, es por el hecho de que la relación política que establece al Estado democrático en esas comunidades políticas, se sostiene en instituciones sobre las cuales no hay un poder monopólico que las controle; por el contrario, hay una comunidad de ciudadanos que asume los valores políticos que deben sostener la vida democrática, que defiende sus derechos y produce y sostiene instituciones que materializan esa defensa. Aun así, el riesgo existe.

Si nos situamos en ese espacio de relaciones políticas, resulta claro que el clientelismo y, con mayor precisión, la “clientilización de la política”, se sostiene en el poder estatal que controlan los patronos, pero, debe agregarse, como un espacio subordinado de la masa de clientes necesitados del favor estatal, por constituir una masa envuelta en carencias específicas. Esto —aparentemente— resulta muy obvio, ya que el Estado no opera sino como el resultado de la acción de quienes lo controlan: burócratas, militares, jefes políticos. De aquí surgen claramente dos evidencias que no por elementales resultan menos importantes: de un lado, la clientilización de la política se produce en un marco societal débil y carente de servicios frente a necesidades civilizatorias del colectivo que el propio Estado no resuelve, es la contracara del favor del

---

barrios marginales, etc. Pero hay muy poca reflexión en torno a la dimensión macro social de la práctica clientelista en su racionalidad político-estatal. Véase Tilly (2010), Auyero (1997), Bermeo (2003), Schmidt, Guasti y Scott (1977) y Wolf (1999). Para una perspectiva teórica más general ver a Chehabi y Linz (1998), que discuten lo que podemos definir como la variante autoritaria extrema de los lazos clientelares: el sultanismo; Evans (1991) desarrolla la misma problemática en una lectura que prioriza el autoritarismo clientelar y despótico como bloqueo al desarrollo; Geertz, (2005) analiza la dimensión simbólica de los lazos clientelistas.

patrón. Por otro lado, la acción clientelar se motoriza en un Estado cuyas instituciones no impiden, sino que facilitan, esa tarea: es la situación que organiza la necesidad del cliente como capacidades o dones del patrón. Sin embargo, lo que el Estado produce es sencillamente un marco mediador, un vínculo de dominio: quienes controlan sus instituciones tienen acceso a recursos escasos, que traducidos como políticas públicas clientelistas, articulan una línea de acción hacia la gente, produciendo así la movilización clientelista. Con ello, independientemente de cualquier otro resultado, se fortalecen clientelas que legitiman un determinado orden político de dominio. Para que esto ocurra, sin embargo, es necesario que el propio Estado posea recursos que aseguren el éxito de esa movilización clientelar legitimadora del poder. Pero también se requiere un gran poder autónomo de quienes controlan el Estado respecto al poder de la ciudadanía, y sobre todo de aquellos grupos que teniendo poder no controlan los poderes públicos: empresarios, iglesia, intelectuales, en fin, la sociedad civil en su heterogeneidad. Como se aprecia, solo en sociedades muy desiguales, frágiles en sus estructuras institucionales, con gran concentración de poder y con grupos ciudadanos débiles, la clientelización de la política tiene éxito y capacidad de permanencia como mecanismo estable de control y dominación.<sup>2</sup>

Se me dirá que la reunión de esas “condiciones” no es lo común en sociedades en desarrollo, pero tampoco lo es que en todas las sociedades de este tipo la política esté clientelizada. Esto obliga

---

<sup>2</sup> Los ejemplos sobran: en el sudeste de Asia hay experiencias clásicas de movilización clientelista, como lo revela Scott (1976). Bali es un ejemplo formidable de como la religión y la cultura complejizan los juegos del poder, como lo han demostrado los estudios de Geertz (2005). El clientelismo, unido a la manipulación neocolonial de las etnias es responsable de las reiteradas crisis del continente negro (Balandier, 1969). Y en Latinoamérica las movilizaciones clientelistas que marcaron la región se aprecian en países como Perú, México, Guatemala (Rouquié, 2011). De forma que no es algo extraño la presencia del clientelismo en la dinámica política del mundo contemporáneo (Tilly, 2010); lo novedoso, repito, es el relieve modernista que ha tomado el clientelismo en las lógicas de dominación en muchos países con sistemas y culturas políticos muy diversos.

a asumir el problema del clientelismo como un proceso, no únicamente para comprender su lógica reproductiva como realidad social y política, sino también para comprenderlo como fenómeno histórico. El caso dominicano es aleccionador y hemos podido ver en este libro sus implicaciones para el orden político. Lo que ahora interesa son sus lecciones.

Trujillo manejó una modalidad autoritaria de tutelaje clientelista frente al campesinado. Esto le brindó una amplia base de dominio legítimo de las masas rurales (Turits, 2003), ayudándole a someter a terratenientes y caudillos locales. Pero ello no impidió el conflicto en el mundo rural, no solo con las oligarquías de la tierra, sino con el propio Estado. Tras la desaparición de la dictadura, el mundo urbano dominicano pasó a constituirse en el espacio social determinante de la construcción de las bases de legitimación del orden político. En el nuevo orden que se creaba hubo espacio para un nuevo ejercicio de la política donde el clientelismo cumpliría su papel, sin embargo, el mismo quedó por largo tiempo sometido a la movilización populista que el Estado y los partidos emergentes impulsaban. De esa forma, el clientelismo constituyó un recurso entre muchos para lograr movilizar ahora a las masas urbanas. En estas circunstancias, lo central, sin embargo, estaba en otro sitio: la movilización populista, la retórica desarrollista, la formulación de políticas sociales de alcances limitados. En esa situación, el proceso mismo de creación de los nuevos actores sociales y políticos que el torbellino democrático requería y que el cambio social y económico en marcha estaba produciendo, fue el elemento aglutinante y legitimador de la nueva política post-dictadura. Estos dramáticos procesos condujeron a una primera experiencia de gobierno democrático en 1962 con Juan Bosch a la cabeza, a su derrocamiento siete meses después y a la guerra civil y la invasión extranjera en 1965, tres años más tarde.

La estabilidad política conservadora y el régimen autoritario que en 1966 surgió con Balaguer a la cabeza, tras la Revolución Constitucionalista de 1965 y la derrota militar de las fuerzas democráticas, no borró la impronta desarrollista del Estado, ni tampoco abandonó la práctica de la acción clientelista en el régimen conservador que se instauraba en 1966. Sin embargo, si bien fue una práctica recurrente, en modo alguno el clientelismo constituyó el

eje articulador de la legitimidad del régimen, ni de la movilización político-electoral de la población.<sup>3</sup>

La transición democrática iniciada en 1978 tuvo como lógica movilizadora la acción populista de masas. Más que el clientelismo como lógica de favores, lo que caracterizó la primera fase de la transición democrática (1978-1986) fue la reforma en diversos ámbitos, producto de la presión de masas al régimen. Los salarios reales aumentaron, los precios agrícolas favorables a los campesinos se liberalizaron, se crearon programas sociales que asumieron viejas reivindicaciones en el campo educativo y de la salud, el empleo público aumentó significativamente y en todas estas acciones y programas no estuvo ausente la acción clientelar. Pero el clientelismo no pasó a ser un eje articulador determinante del régimen, como sí lo fue la participación política electoral de masas y la organización corporativa de trabajadores y grupos profesionales.<sup>4</sup> En la segunda fase de la transición democrática, bajo los gobiernos de Balaguer (1986-1996), el clientelismo no opacó el populismo de derechas que estimulaba el régimen.

En todas las formas de régimen político ensayadas en el país entre 1961 y 1996 el clientelismo ocupó un espacio, pero nunca

---

<sup>3</sup> De esos años data la práctica de las canastas navideñas, la organización de programas de apoyo a los pobres como los comedores económicos, la asistencia a indigentes en programas promovidos por organizaciones como La Cruzada del Amor, creada por la hermana de Joaquín Balaguer, Doña Emma Balaguer de Vallejo. Bajo el régimen balaguerista se organizaron programas sociales de otro tipo, como los subsidios a los productores agrícolas y a sindicatos del transporte, al igual que programas de controles de precios para asegurar la estabilidad del costo de la canasta familiar en las familias pobres (Lozano, 1985). Todos estos programas tenían un importante sesgo clientelista, pero en modo alguno se convirtieron en los ejes políticos que definían la legitimidad del régimen, como tampoco su magnitud era comparable a la alcanzada por los programas sociales de hoy día que vinculan a cientos de miles de personas en acciones dirigidas y controladas al detalle.

<sup>4</sup> En las experiencias de esos años hubo, sí, un "programa" específico que involucraba una amplia movilización de favores políticos: el empleo público, siendo esta una característica generalizada de la política dominicana desde el siglo XIX.

se constituyó en factor determinante del marco legitimador del régimen político. Solo a partir de 1996, con el ascenso de Leonel Fernández y el PLD al poder, se asiste a una nueva modalidad de la acción clientelar que terminó afectando al sistema político en su conjunto y en particular al sistema de partidos, al punto de modificar sus lógicas articuladoras.

Mi hipótesis es que este redimensionamiento del clientelismo ha sido el producto de un conjunto de cambios estructurales que implican: una transformación rotunda del Estado dominicano, tras las reformas neoliberales de los años noventa y, en consecuencia, el desplome de una forma de Estado que podemos definir como desarrollista. También suponen un profundo cambio de la sociedad dominicana, cuyo hilo articulador es la gran transformación que produjo la globalización en sus estructuras familiares, lógicas de reproducción social y modelos culturales identitarios, cuya unidad se reconoce en el proceso de transnacionalización vivido por el país entre los noventa y el principio del siglo XXI. Finalmente, se apoyan en el desplome de un sistema de partidos sostenido en una lógica articuladora desarrollista que hasta los noventa afirmó los lazos Estado/sociedad, y cuyo modelo organizacional altamente verticalista y caudillista se vino abajo con la muerte de los líderes fundadores del sistema de partidos.<sup>5</sup>

Es decir, el ascenso del clientelismo como factor relevante del proceso de articulación y legitimación del sistema político ha sido el producto cruzado de tres tipos de cambios: la crisis de una forma de Estado —el desarrollista—, un rápido proceso de cambios sociales que podemos resumir como transnacionalización

---

<sup>5</sup> Los tres aspectos señalados han sido ampliamente discutidos en este libro. Si el lector desea afianzar su conocimiento, en lo relativo a la crisis de los noventa debe leer a la CEPAL (2001), que resume la dinámica de los cambios. En lo relativo a las transformaciones sociales sufridas por el país entre los noventa y el inicio del siglo XXI debe verse *El retorno de las yolas* de Silvio Torres Saillant (1999), el capítulo VIII de mi libro *Después de los caudillos* (2002) y el libro de Melvin Mañón *Des...y después* (2004). Para un análisis del cambio político hasta los noventa lo mejor sigue siendo Hartlyn (2008). Para el estudio más detallado de la política democrática dominicana bajo la hegemonía del PLD, en los últimos 15 años, puede verse mi texto *La razón democrática* (2013).

y fragmentación social, y la crisis de un modelo político, cuya expresión empírica es el desplome de un sistema de partidos de tipo caudillista.

Si lo dicho hasta aquí es razonablemente cierto, entonces, lo que debemos analizar es cuáles son las condiciones y factores que convirtieron al clientelismo en el mecanismo que ha producido en la política dominicana la metamorfosis del (proto) sujeto ciudadano a la condición de cliente sometido al servicio de patrones, líderes y liderzuelos, con la consecuente desmovilización política de actores colectivos organizados, domesticándose así el conflicto social.

## 2. FACCIÓNES Y REPRESENTACIÓN CORPORATIVA: INTERPRETANDO EL CAMBIO EN EL SISTEMA DE PARTIDOS

A lo largo de este libro se ha podido apreciar que la generalización del clientelismo en los noventa y sobre todo entrado el siglo XXI, tuvo efectos corrosivos en todo el sistema de partidos. Por lo pronto, unido al faccionalismo, el clientelismo modificó radicalmente la vida interna de los grandes partidos de masas haciendo de las bases partidarias entes vulnerables y sometidos a la lógica de “favores” de los dirigentes que controlaban recursos. Hoy día esto se ha hecho evidente en el PLD, donde su larga permanencia en el poder ha facilitado el enquistamiento de verdaderos grupos corporativos en el interior de sus estructuras de poder interno. De esta manera el Comité Político, por ejemplo, se ha erigido en un verdadero poder corporativo que irradia influencia y capacidad de control sobre su Comité Central y éste, a su vez, maneja las bases como entes dispersos y vulnerables en el manejo de favores, a partir del control de los aparatos de Estado. Principalmente en este partido, dicha dinámica ha ido haciendo cada vez más difusos los lazos y relaciones entre las élites y sus bases que le aseguraban a estas últimas poder de cuestionamiento y toma de iniciativas. Las bases han terminado siendo entes pasivos sin capacidad de iniciativas y, en esencia, sin poder cuestionador ante las élites dirigentes.



En las relaciones de los partidos con la sociedad política en su conjunto el efecto corrosivo del clientelismo se ha expresado principalmente en el sistema electoral. Reconocemos así que la clientelización del sistema electoral tiende a disolver la función legitimadora de la competencia política en el proceso de representación en el Estado. Por esta vía, se ha ido acentuando cada vez más el poder de grupos de intereses locales en el juego de poder nacional. Esto ha venido unido a una suerte de tecnificación de la competencia electoral, hasta convertir los comicios electorales en un verdadero negocio o economía nacional. Por sus consecuencias, esto ha terminado transformando la práctica de las elecciones y modificado los tradicionales lazos asimétricos entre el liderazgo nacional, las facciones partidarias a escala nacional y los grupos locales de interés. Este fenómeno lo abordaré más adelante.

La facción es un producto complejo de la fragmentación que vive la sociedad dominicana por lo menos desde los noventa, pero también es el resultado de un tipo particular de liderazgo: el caudillista. La relación del séquito con el caudillo fundador, como se ha discutido anteriormente (Capítulo III), se estableció bajo tres modalidades organizacionales en el sistema de partidos: la del PLD, de tipo verticalista y autoritaria sin conexión de masas; la del PRSC, de corte igualmente autoritario, pero más organizada en torno exclusivamente al manejo de los aparatos de Estado; y la del PRD, más horizontal y competitiva. En los tres casos el resultado ha sido la fragmentación política. Los tres grandes liderazgos, en torno a los cuales se construyó el moderno sistema de partidos dominicano, no dieron paso a lógicas democráticas, sus acciones terminaron atendiendo los requerimientos de su entorno de fieles y militantes más que a la conexión política con el electorado. El PLD, sin embargo, tras su prolongada permanencia en el poder, asumió también la característica del faccionalismo reformista o balaguerista, en torno a los aparatos de Estado, sin abandonar la retórica burocrática del verticalismo organizativo que reivindicaba su discurso fundacional.

A través del dominio del Estado, el autoritarismo del PLD permitió que se afirmara en su formato organizativo un esquema de relaciones políticas con la gente sostenido en una creciente



clientilización de la política de masas. El PLD afirmaba este proceso en condiciones técnico-organizativas eficientes, a través de programas bien diseñados y coherentes. En la práctica, programas como “Comunidad Digna”, “Solidaridad”, “Comer es Primero”, etc., producían consecuencias decisivas en la vida política nacional. Por lo pronto, le permitieron al PLD mantener un control casi milimétrico de la vida social de los grupos más vulnerables del país; le permitió, además, que su discurso autoritario y crecientemente conservador, penetrara en los hogares pobres, sobre todo en aquellos dirigidos por madres solteras. Asimismo, estos programas, si bien no tenían efectos contundentes en la reducción de la pobreza, la cual se reducía muy lentamente y tampoco impedía el acentuado crecimiento de la concentración del ingreso que ha acompañado al proceso de crecimiento económico, le dieron a miles de pobres urbanos acceso a recursos, aunque precarios, lo que le facilitó al partido gobernante la movilización electoral de muchos de los beneficiarios de dichos programas. A su vez, no puede negarse que tales programas ayudaron a reducir la magnitud de los pobres indigentes. Aun así —y esto es un fascinante tema de estudio—, pese a esos logros, el PLD no ha podido movilizar compactamente el voto popular de los pobres, en especial en el mundo urbano, hacia sus candidatos, permaneciendo hasta el 2012 el PRD como partido opositor y de masas, con un electorado significativo entre los pobres.

Como ya se vio en el Capítulo III, hasta el 2015 los programas sociales dirigidos y los recursos aportados por la JCE le habían permitido al PLD controlar alrededor de 95 mil millones de pesos, orientados a tareas asistenciales como gobierno, o partidarias. De todos modos, para lograr sus triunfos electorales el PLD siempre ha requerido cuantiosas sumas de dinero más allá de los programas sociales que controla y sus agresivas campañas electorales. Esto indica que el manejo de dichos programas no representa la condición única para el PLD retener el poder, aunque sí es condición esencial. Lo que ha articulado la efectividad del gasto de esos recursos es la política clientelar, unido al hábil manejo de los medios de comunicación en la que se funda el dominio hegemónico de dicho partido. Por lo demás, la información estadística disponible indica que, pese a las altas tasas de crecimiento económico

experimentado por el país en los últimos cincuenta años, la disminución de la pobreza ha sido lenta. Es indudable que esto tiene que ver con el modelo económico de desarrollo que ha predominado, el cual se sostiene en una alta concentración del ingreso. No se trata tanto de la dimensión exportadora de servicios, la que, por lo demás, ha mantenido con éxito la conexión con la economía mundial, aunque a través de estrategias que han deteriorado el salario y hecho precario el nivel de vida de los trabajadores, cuya punta del iceberg es el predominio de la informalidad en el mercado laboral y la débil inclusión en las políticas de protección social, sino de la profunda debilidad del mundo del trabajo frente al empresariado y la incapacidad reguladora del Estado, aspectos ambos que han generado una debilidad “estructural” de los trabajadores en sus posibilidades negociadoras y reivindicativas. No se trata, pues, de una fuerza ciega del mercado que imposibilita la mejora del nivel de vida de los trabajadores, cuyo reflejo evidente serían los problemas del conjunto de la economía para elevar la productividad del trabajo, que es el argumento neoclásico y específicamente neoliberal. De lo que se trata es de una debilidad política de los trabajadores y de un esquema de intervención y regulación de la economía por el Estado que desprotege al trabajador y fortalece una lógica clientelista y corporativa frente a la sociedad y al empresariado.

La política de masas sostenida en esta lógica clientelista en manos de una organización eficiente, organizada, profundamente verticalista y autoritaria en su lógica de decisiones, pronto se imbricó con el creciente corporativismo que estaban sufriendo sus estructuras de mando. Independientemente de que este último proceso produjera el enriquecimiento personal de importantes dirigentes de la organización y corrompiera a una significativa parte de su dirigencia, principalmente de los que giraban en torno al séquito presidencial, o que tenían posiciones de mando en el Estado, el corporativismo fracturaba a la organización, no solamente en lo relativo a sus mandos centrales, sino, en una especie de efecto dominó, en todo el tramado organizativo. Surgían así divisiones y conflictos que en la práctica rompían la unidad monolítica que fue característica del PLD como partido centralizado, autoritario y de origen izquierdista. A la larga, esto ha tenido consecuencias

no buscadas en la esfera de relaciones de la organización con sus electores y la población en su conjunto. Veamos algunos.

Esta dinámica política agrietó la imagen del PLD en la población, la cual comenzó a verlo como una organización política más clientelista, envuelta en problemas serios como la corrupción generalizada, el manejo político de decisiones judiciales y el tráfico de influencias en ámbitos presupuestarios como lo fue el caso del escándalo de la OISOE,<sup>6</sup> a lo que se añadía la creciente separación entre la organización, la gente y sus problemas. En la esfera local los problemas que eran propios del corporativismo político del partido comenzaron a reflejarse en la actividad de la dirigencia alta y media. En la práctica, lo que terminó primando en los lazos de la organización con la sociedad a nivel local fueron los intereses faccionales del aparato, no los de la gente.

Todo esto “cebó la bomba” entre las esferas de mando del aparato político y la dirigencia media. Esta última estaba más conectada a las esferas locales, pero también era beneficiaria del corporativismo que impulsaba el dominio del Estado por el partido y de los favores que ello producía; por lo demás, en la práctica este estamento medio estaba conectado a múltiples intereses locales que, a su vez, manejaban recursos. De cara a las elecciones del 2016, cuando en la organización se agravó el conflicto Fernández-Medina en la esfera del Comité Político, los acuerdos a que se llegó en el mes de octubre (2015), que congelaban la mayoría de los puestos elegibles, abrieron un conflicto no buscado: estos aspirantes a cargos elegibles quedaron frenados en sus aspiraciones, lo que produjo un clima de tensiones e incertidumbre. De repente,

---

<sup>6</sup> El escándalo del caso OISOE, que estalló a consecuencia del suicidio, en uno de los baños de las oficinas de este organismo gubernamental, de un ingeniero subcontratista, víctima de mecanismos de extorsión derivados del manejo del crédito informal en este tipo de obras, reveló cómo se producía el manejo doloso de los contratos de construcción de obras del gobierno, cuyos responsables eran mafias que operan en las instituciones públicas con amplias conexiones con aparatos y personeros gubernamentales y conectadas al partido oficial. PC ha producido varios informes valiosos sobre el tema de la corrupción gubernamental. El caso del senador Félix Bautista está bien documentado en el libro de Aristy Escuder *El lado oscuro de la Sunland* (2012).

se apreció que en la esfera local la dirigencia media no solo estaba inconforme con decisiones del Comité Político, sino que sentía tener el poder interno para defender sus aspiraciones; por lo demás, el propio Comité Político con su cautela y sus silencios mostraba que en última instancia no podía contener o resolver el problema creado. Esto produjo un choque de poderes y liderazgos en varios niveles: en el alto mando como inicialmente se hizo público, con el emergente nuevo grupo de dirigentes que operaba en esferas de mando medios y, finalmente, en los niveles locales.

La dirigencia media tenía proyectos que en buena lid debían conducir a una competencia interna libérrima, pero la decisión de su Comité Político lo impedía. El liderazgo nacional del PLD pronto se encontró ante una rebelión de sus bases, sobre todo de sus dirigentes medios que no eran beneficiarios de posiciones elegibles. Estos últimos, al estar de hecho apoyados por intereses privados a nivel local y estar de hecho envueltos también en la práctica clientelar y el manejo de favores estatales, generalizaron un conflicto en toda la organización que en principio estaba limitado a la esfera del mando superior (el Comité Político y los dos líderes de la organización).

Ante el anuncio del congelamiento de candidaturas hecho por el Comité Político del PLD hubo reacciones de rechazo por parte de importantes dirigentes, enfocándose en dirigentes medios. La diferencia estriba en que mientras Leonel Fernández, rechazó la idea del Comité Político de modificar la Constitución para permitir la candidatura de Danilo Medina a la reelección, en la congelación de candidaturas Fernández fue compromisario. Esto, en el fondo, implica que las reacciones de crítica y rechazo al congelamiento venían propiamente de un liderazgo emergente que esperaba la competencia interna y tenía expectativas de triunfo. En dicha crítica quedaban señalados no solo la mayoría del Comité Político que era "leal" a Medina, sino también la minoría que se alineaba con Fernández. Con ello en el PLD se abrió un nuevo tipo de conflicto no buscado por la dirigencia, pero sí estimulado por ella misma con sus medidas autoritarias. Los hechos posteriores son el producto de ese conflicto que enfrentó, quizás por vez primera en la historia de la organización, a la dirigencia política con un liderazgo de base emergente. También expresa

la crisis de gobernabilidad que se planteó entre base y dirección, ya que incluso los resultados mismos de las encuestas, realizadas para designar candidaturas y decisiones posteriores en esa materia, fueron de hecho rechazados por los afectados, teniendo el Comité Político que responder a más de 300 impugnaciones ante el TSE. El conflicto alcanzó una dimensión tal que en muchos lugares hubo protestas y conflictos violentos, al punto de que en la provincia de Barahona esos choques produjeron dos muertos. Lo importante es que, a partir de las elecciones del 2016, el PLD, por un lado, profundizó su carácter clientelista, pero al mismo tiempo acentuó sus rasgos autoritarios y corporativos, al tiempo que la organización en la práctica se fracturó. La lógica de las facciones había hecho su trabajo.

Lo dicho respecto al PLD no implica que en el conjunto del sistema de partidos el clientelismo no haya producido igualmente severos estragos. Por el contrario, posiblemente sus efectos sean más dramáticos. La singularidad del PLD, a mi criterio, consiste en que ha sido en esta organización donde el clientelismo ha logrado mayor despliegue y eficacia respecto a su empleo como mecanismo de dominio y legitimación. Por lo demás, en el caso del PLD es donde profundamente se advierte que el clientelismo es, más que la causa, la consecuencia del empleo del Estado como un bien patrimonial de quienes controlan sus aparatos. La prueba de esto la encontramos en dos planos distintos pero articulados: de un lado, el dominio del Estado por ese partido es de un alcance tal que entre partido e instituciones estatales hay un trasiego permanente, al punto de que han llegado a confundirse; el otro aspecto es que ese dominio de los aparatos de Estado se produce en un esquema corporativo donde el partido actúa como una verdadera corporación económica, como un tinglado de intereses sectoriales que se mutuo protegen y actúan en una tensa coordinación de funciones. Veremos abajo lo que esto implica.

El caso del PRD es distinto. En ese partido la política de facciones ya desde los tiempos de Peña Gómez había producido un resultado fundamental en la vida interna de la organización: sus decisiones por definición no eran simplemente colegiadas en sus aparatos de mando, como normalmente ocurre en un partido moderno, sino producto de acuerdos faccionales que le “sobredeterminaban”. Al

llegar el partido al poder, lo que normalmente ocurría era que el juego faccional se trasladaba a los aparatos de Estado, pero en ningún momento hacían de éstos un ejercicio corporativo donde el partido y los aparatos de Estado tendían a fusionarse (Lozano, 2004 y 2005). Esto se aprecia con claridad en las disputas entre las facciones lideradas por Antonio Guzmán y por Salvador Jorge Blanco en los años 1978-1986. En ese tiempo las disputas faccionales mantuvieron siempre la diferencia entre su poder partidario y el poder que sus líderes alcanzaban en los aparatos de Estado, de forma tal que la disputa primero (1978-1982) concentró en el Ejecutivo el poder de la facción guzmanista y en el Congreso el poder del grupo de Jorge Blanco y luego ocurrió lo inverso al llegar Jorge Blanco al poder (1982-1986) (Jiménez Polanco, 1994; Hartlyn, 2008; Lozano, 2004 y 2014). La singularidad del caso del gobierno de Hipólito Mejía (2000-2004) no rompió ese patrón, pero sí cambió su forma. Mejía llegó a concentrar un poder tal que su facción (PPH) tendió a confundir el poder político propio como facción con el poder que el Presidente concentraba en el Estado, pero eso no se trasladó al partido, donde las otras tendencias, si bien fueron debilitadas, mantuvieron su poder y, más aún, se enfrentaron al poder de Mejía y del PPH. Es cierto que terminaron derrotadas en la lucha abierta tras la decisión de Mejía de tratar de reelegirse, sin embargo esa derrota no eliminó su presencia y cuota de poder en la organización. La prueba de que aún debilitadas sobrevivían es simple: Mejía fue derrotado en el 2004 por Leonel Fernández, abriendo así una fase de repliegue del PRD que lo condujo en el 2013 a su práctica desaparición, a partir del control que del mismo pasó a ejercer Miguel Vargas y la salida de la organización de la mayoría y la formación del PRM.<sup>7</sup>

Como se aprecia, en el caso del PRD la lucha faccional si bien en la transición democrática motorizó la vida interna del partido, a

---

<sup>7</sup> Un análisis de la crisis interna del PRD en 2003-2004 se encuentra en mi libro *Los dos PRD. Raíces sociales y políticas de su presente crisis* (2005). Para la crisis posterior de los años 2010-2014 véase también mi libro *La razón democrática* (2012). Una perspectiva histórica de dichas crisis la proporcionan algunos testigos históricos: Miolán (1984), Espinal (1982) y Gamundi Cordero (2014).

la larga le produjo desastrosos resultados, conduciendo a la organización en el 2004 a la derrota electoral y a una prolongada fase de repliegue que produjo finalmente la división y su práctica desaparición como gran partido de masas. Pero el faccionalismo del PRD nunca asumió la forma del corporativismo organizacional, lo cual supone un acuerdo estable entre las facciones para hacer del Estado un botín neopatrimonial y, cuando esa organización estuvo en el poder, su capacidad de manejo neopatrimonial de recursos públicos fue muy limitada.

En este caso no se trata de que el liderazgo del PRD fuera más o menos “virtuoso” en comparación con el liderazgo del PLD, simplemente era políticamente distinto. El faccionalismo perredeísta era el producto de un relativo acuerdo político y social impulsado, en parte, por su líder histórico, Peña Gómez. La acción faccional conducía en este caso a equilibrios políticos recurrentes que definían la vida del partido y lo dotaban de un cierto democratismo en gran medida entrópico en sus resultados, solo controlado por la fuerza política del líder. Cuando Peña Gómez desapareció, el faccionalismo agudizó la parte perniciosa de su la propia del interés particularista de los jefes de cada político y abandonó la parte virtuosa, el democratismo de sus bases y los requerimientos que imponía a su propio líder. Finalmente, esta nueva situación dio paso a la división y la práctica desaparición de la organización.

Hay un aspecto común a las dos experiencias de lucha faccional descritas aquí. Me refiero al siguiente asunto: por definición los líderes de facción requieren representantes en las diversas esferas o niveles en que se expresa el poder, tanto en el campo estatal (congreso y municipios) como en el social (comunidades y pueblos, grupos de interés, etc.). Esto implica una relativa delegación de poder en estas esferas, lo cual supone la negociación y el acuerdo. En el PLD esto funcionó más o menos bien mientras el liderazgo nacional se mantuvo unido, o al menos manejó sus diferencias internas dentro de los márgenes de sus organismos de mando, pero en tanto esas diferencias se hicieron públicas acompañadas de la amenaza de perder el poder, se puso en entredicho la estabilidad del partido y surgió la división. Por ello, cuando a finales del 2015 el Comité Político del PLD decidió congelar la mayoría de las posiciones elegibles de cara a las elecciones del 2016 se



hizo evidente lo que de manera difusa se sabía: los líderes locales seguían a los jefes faccionales, no por simple lealtad y poder ideológico de los segundos, sino porque dichos jefes eran los que controlaban las arterias del poder, tanto en la esfera partidaria, como en la estatal. Pero lo que había surgido era una nueva realidad que se expresaba al menos en tres niveles: los representantes locales de los jefes de facción en esa situación incierta deseaban asegurar su poder local, había una lucha interna en esta esfera (local) que indicaba el surgimiento de liderazgos emergentes que disputaban posiciones a los que ya llevaban más de quince años en el poder (local, congresional y partidario), y la lucha entre los grandes liderazgos pasó a expresarse más allá de los ámbitos decisionales centrales del partido e inundó al conjunto de la organización. Sin embargo hay más. El interés de Danilo Medina, por la reelección desató en el Congreso una escalada clientelar que, más allá de revelar simplemente un estilo de ejercicio de la política (la compra de lealtades, el acuerdo de marras, el intercambio de favores por dinero, etc.), mostró que el poder del Presidente tenía límites y estos se expresaban en el precario equilibrio de fuerzas políticas internas, donde había un liderazgo alternativo a Medina, encarnado en Leonel Fernández. En esas condiciones, simplemente Medina necesitaba votos de la oposición para imponer la reelección. Esto condujo a la clientilización del Congreso, a la negociación con el PRD y, finalmente, a un acuerdo de marras, mediante el cual esta última organización pasó a apoyar con ojos cerrados a su antagonista histórico, el PLD. Claramente la política dominicana había cambiado. Lo que Balaguer en el 1996 logró con astucia y compromisos precarios — que llevaron al PLD al poder — ahora en el 2015 se producía mediante la compra de votos congresionales, la pérdida de identidades políticas y el agrietamiento de la unidad del partido gobernante. Era la misma trayectoria — el pragmatismo y la clientilización —, pero ahora el procedimiento era abiertamente predatorio: movilizaba millones de pesos y comprometía lo poco que quedaba de institucionalidad democrática en el Estado.

La lucha faccional en el PRD, por su parte, condujo a una suerte de auto-aniquilamiento, en lo que, cierto es, no faltó la mano oculta del partido gobernante. Pero lo central es que en el PRD las facciones cumplían un papel equilibrador en el anterior modelo



liderado por Peña Gómez, pues era este líder el factor de equilibrio del choque de facciones. Gústenos o no, en ese caso la lucha faccional manifestaba la diversidad de intereses sociales que en la organización confluían, aunque también eran expresión de intereses particularistas de muchos de sus principales líderes. Empero, llevada a su máxima expresión, tanto en el caso del PRD como en el del PLD, la lucha faccional ha disuelto la conexión con la gente por parte de dichos partidos. En su defecto, se ha instalado la política clientelar, como estrategia partidaria de alcanzar legitimidad en la población. Es por esta vía que el faccionalismo de los partidos y en particular del PLD, ha terminado sustituyendo los programas políticos por la orquestación de grupos de intereses. Lo único que de la gente ha venido a interesar en este tipo de organizaciones políticas es el voto. Es claro que en esta dinámica la representación genuinamente democrática del pueblo en el Estado se disuelve, quedando el ciudadano convertido en un verdadero cliente de las facciones, de liderzuelos y burócratas de la política. Pero en el PRD esta dinámica en sus consecuencias ha sido más grave, sencillamente ha disuelto a la organización, y en el mejor de los casos, hoy día la ha reducido a la dimensión de un partido satelital del PLD, al tiempo que la salida de la organización de su mayoría y la fundación del PRM ha abierto una nueva ventana política, cuyo porvenir está en construcción. Lo que sí estos cambios políticos parecen indicar es el agotamiento de un estilo o modalidad de movilización política, populista y de masas, basada en grandes alianzas sociales entre grupos populares, clases medias y las élites políticas. En su defecto se ha instalado un esquema hegemónico predominantemente clientelista que ha desmovilizado el potencial de acción organizada de grupos populares y de la propia clase media, al tiempo que ha profundizado el manejo predatorio del Estado por la élite política en el poder, el grupo dirigente del PLD.

### 3. LOS LÍMITES DEL NEOPATRIMONIALISMO EN DEMOCRACIAS FRÁGILES

Todo lo que podamos especular en torno al poder del clientelismo en la política moderna constituye en gran medida una

“variable” dependiente del acceso a los recursos del individuo o grupo que ejerza el patronazgo y que controla el sistema clientelar. Sin ello el clientelismo es una pieza muerta; más aún, no representa un espacio articulador del poder en las relaciones que las élites políticas construyen con la sociedad y el Estado. En las sociedades tradicionales, donde las formaciones estatales construyen la base de su poder a través del manejo directo de la fuerza y la coerción, como del poder de la religión y la tradición, la presencia del “clientelismo” en la modalidad histórica que adopte (reparto del botín de guerra, canonjías y favores al séquito palaciego, favores a súbditos, repartición de privilegios a la burocracia monárquica, etc.) se expresa en resumidas cuentas en el poder terrateniente sobre los productores directos (campesinos o cultivadores agrícolas), en la prebenda o botín derivado de la guerra (militares), o en las gratificaciones al séquito palaciego y estamentos privilegiados (burócratas, cortes y liderazgo religioso), derivados, por lo general, de la guerra o de los impuestos directos a la población (Weber, 1948 y 1972, Tilly, 1975).

En las sociedades estatales modernas la relación descrita, que he llamado clientelista, tiene una naturaleza muy distinta, pero permanece dependiendo del poder del grupo patronal (o clientelar) para acceder a recursos. Por ello quizás lo que distingue el ejercicio clientelar moderno es la función mediadora que pasa a tener el Estado y la lógica de legitimación que pasa a ejercer la práctica clientelar. De todos modos, no podemos olvidar un componente determinante: mientras las sociedades tradicionales son esencialmente estamentales y rígidas en su potencial de cambio social, las sociedades modernas son sociedades de clase, sujetas a procesos continuos y rápidos de movilidad y cambio sociales (Bendix, 1977).

En las modernas sociedades democráticas se introduce otra mediación que condiciona la práctica clientelar, se trata del principio de representación política a partir del cual se articula la construcción del poder en el Estado. Como ha insistido Lefort (1990), en la sociedad democrática el poder remite a un lugar vacío, pues el mismo se define por medio de la presencia y control temporal en el Estado de parte de quienes asumen la función representativa de gobierno y legislación. En la sociedad democrática quien gobierna

lo hace "a nombre de" y en un marco temporal preestablecido según reglas que rigen la competencia por el poder.

Al introducir este componente en la maquinaria clientelista como mediación que ahora persigue no simplemente "ganar un cliente", sino hacerlo a través de la acción política que legitime el poder en condiciones democráticas, el principio de representación pasa a condicionar la acción clientelar y la universaliza en sus efectos. Y esto último termina asumiendo un papel determinante en la legitimación del régimen político.

En una sociedad "democrática" lo dicho hace de las elecciones el eje central o "territorio político" donde la acción clientelista se articula en sus efectos y, al igual que la opinión pública (medida en encuestas, medios de comunicación, etc.), termina constituyéndose en componente central de la articulación de los vínculos de las élites con la sociedad. Es por este medio que el clientelismo, una vez se ha erigido en un poderoso mecanismo que articula las relaciones de las élites con la ciudadanía, se erige a su vez en componente de la legitimidad de un régimen político. Esto define una realidad muy cambiante, no porque la opinión de la gente puede cambiar y cambia, a la luz de los certámenes electorales que definen quien gobernará, sino porque la sociedad moderna es inestable en su estructura y composición, a diferencia de una sociedad tradicional que por definición es más estable en su potencial de cambio social y homogénea en su composición estamental (Weber, 1972). De esta forma, mientras en la sociedad tradicional el cambio social es menos frecuente, el conflicto violento es más recurrente que en la sociedad moderna; al mismo tiempo, en la sociedad tradicional lo que define la legitimidad del orden social y político (ya sea el militarismo, el dogma religioso o el poder de la tradición) se articula a través del estamento, mientras en la sociedad moderna la legitimidad política depende de la capacidad de las élites de movilizar al individuo e influir en su punto de vista, lo que hace del orden social moderno una realidad cambiante y del orden político algo incierto, aunque los grupos sociales se modifiquen con un ritmo distinto. La paradoja de la modernidad capitalista es que, al mismo tiempo que encuadra al individuo en una estructura de clases, generaliza como categoría social el individualismo (Dumont, 1985). De ahí que el clientelismo, que por definición

apela a una acción particularista de doble vía (patrón/cliente), se enmarque en relaciones políticas que afectan a los colectivos sociales (clases, familias, comunidades, etc.). (Mann, 1997).

La otra cuestión del debate en torno al lugar ocupado por el clientelismo en la sociedad moderna es la dimensión institucional del Estado. El eje central de este asunto es claro: el clientelismo por definición es particularista, mientras la regla institucional del Estado moderno es universalista y se abstrae del individuo concreto. Esto genera en estados capitalistas institucionalmente débiles una tensión que pone en permanente peligro su estabilidad y las bases mismas de su legitimidad.<sup>8</sup> Por un lado, el Estado se ve obligado a tratar de limitar el potencial del clientelismo como relación política, pues su generalización en el Estado demolería el principio básico de su institucionalidad: la regla universal abstracta. Por otro lado, ese mismo Estado moderno requiere de mecanismos que le permitan involucrar al individuo, al sujeto particular, en la construcción de la legitimidad política del régimen y el clientelismo puede cumplir, junto a otros mecanismos como el Estado de Bienestar, esa tarea. El resultado es una tensión permanente donde el Estado debe impedir el quiebre de sus instituciones y por otro debe promover acciones y mecanismos políticos que lo legitimen, lo que puede terminar poniendo en peligro precisamente su estabilidad institucional. El clientelismo como categoría política aparece aquí situado en la base misma del Estado moderno y sus tensiones.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> En las sociedades capitalista de alto nivel de desarrollo el peligro clientelar existe, lo que frena su expansión es, entre otros factores, el pacto político que implica el llamado Estado de Bienestar, el cual por sí mismo hoy se encuentra precisamente en crisis. Sin embargo, posiblemente la clave del límite que impone la democracia en el capitalismo altamente desarrollado se encuentra en el poder de la ciudadanía, no del Estado. Pero es precisamente ese poder ciudadano el que hoy se encuentra cuestionado, ante los cambios que ha impuesto la globalización y la propia crisis del Estado de Bienestar. Para un análisis de este debate ver a: Castells (1997 y 1998), Held (1997 y 1999), Stiglitz (2006).

<sup>9</sup> Una tensión análoga es la que se planteó en su tiempo Max Weber: la producida entre carisma y organización. El sesgo conservador de la interpretación de Weber lo llevó a una visión escéptica sobre el porvenir

Es aquí donde el faccionalismo del sistema de partidos dominicano, como ejemplo paradigmático, abandona el potencial movilizador de la política populista que apela al pueblo como sujeto antagonista de la élite (Laclau, 2011). El faccionalismo llena ese vacío político por la fuerza del clientelismo que cohesiona a los sujetos, no como colectivo social, sino como suma de clientes leales al patrón. Para ello el Estado —y el modelo PLD lo atestigua— brinda a quienes controlan sus recursos la capacidad para producir la sumisión clientelista. El PLD en el poder ha llevado esta relación a niveles sumamente refinados, aplastantes e insospechados.

Sin embargo, pese a todo su poder, la experiencia del PLD revela que el Estado no es un ente monolítico y en él se reconocen imperativos institucionales que expresan el potencial de presión, negociación y acuerdo, de actores civiles y políticos que las estructuras estatales no controlan. Esto se aprecia claramente en el juego de presiones en torno al tema de la corrupción y la exigencia de transparencia en el ejercicio de políticas públicas.<sup>10</sup> El resultado de esa lucha decide la suerte de las élites que controlan los aparatos de Estado, como a su vez limita la potencia del clientelismo como mecanismo de hegemonía. Los casos aleccionadores que revelan las derrotas estatales de las administraciones del PLD en este campo son muy claros: fracaso de los mecanismos protectores de dirigentes corruptos que han llevado a la justicia a expresar su sumisión ante el poder central y el propio partido gobernante, manifiestan no solo el poder del PLD sino sobre todo su fracaso en sostener su legitimidad como poder político: sus dirigentes han salido “libres” o no sometidos a la sanción de la ley, pero la

---

de la democracia y de la política parlamentaria alemana de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, pero eso no debe ocultar el serio problema que señala su argumento: el de la construcción de las bases de la legitimidad política del Estado moderno y los peligros autoritarios que permanentemente asechan a la modernidad capitalista. Véase a Weber (1972), Habermas (1998) y Tilly (2010).

<sup>10</sup> Además de los informes y estudios del Movimiento Cívico Participación Ciudadana y FINJUS sobre el tema de la corrupción, el lector interesado en el tema del impacto de este debate en la opinión pública debe ver el periódico digital *Acento.com.do*.

organización ha perdido legitimidad. Los acusados posiblemente salgan “ilesos” pero su partido está marcado. Asimismo, acciones autoritarias del gobierno central en su intento de acallar la protesta ciudadana en el caso de la OISOE, por ejemplo, permiten reconocer la incapacidad gubernamental ante la corrupción de sus incumbentes gubernamentales y los profundos intereses corruptos que vulneran el poder central. Los escándalos del poder judicial ante la clara evidencia de redes mafiosas de jueces envueltos en casos de corrupción indican, finalmente, la vulnerabilidad del poder corporativo del partido de gobierno.

Cada cierto tiempo surgen conflictos o diferencias entre el Ministerio Público y el sistema formal de justicia. Por ejemplo, entre abril del 2015 y enero del 2016, el Procurador General de la República acusó a la judicatura de ser complaciente e incluso en muchos casos estar involucrada en redes mafiosas. Esto coincidió con un momento de endurecimiento del conflicto interno en el partido de gobierno entre las facciones leales al Presidente Medina y los seguidores de Leonel Fernández. Esta situación de suyo expresa claramente no solo el choque entre facciones del PLD, sino principalmente la sumisión de los poderes del Estado a la lucha faccional del partido gobernante. Fue el propio Procurador General el que, ante la decisión de la SCJ de rechazar la posibilidad de sometimiento a la acción de la justicia a un senador de la República y cercano colaborador del expresidente Leonel Fernández, declaró que la Procuraduría General de la República, ante la decisión de la SCJ, no apelaría esta decisión, indicando que esto lo hacía ya que no confiaba en la SCJ. Unos días después del planteamiento del Procurador General, en una reunión del Presidente Medina con directores de medios impresos, el primer mandatario declaró que el sistema de partido había entrado en una fase de crisis, admitiendo de hecho la existencia del problema.<sup>11</sup> Independientemente de cualquier otra interpretación que pueda hacerse de la declaración presidencial y de la decisión del Procurador General,

---

<sup>11</sup> Véase el periódico *Hoy*, edición del 18 de febrero del 2016; también véase al diario digital *sietedias.com* en sus ediciones 9 abril 2015, 21 octubre del 2015 y 7 enero del 2016.

ambas evidencian, de un lado, un serio problema del sistema de justicia y por el otro, revelan el poder entrópico del sistema de partidos, pero esencialmente destacan el poder presidencial y el surgimiento de una voluntad cesarista del propio Presidente de la República.

Así, pues, las redes clientelares al fin y al cabo no pueden impedir el agrietamiento de la legitimidad de fuerzas políticas precisamente muy poderosas. Esto, sin embargo, no indica nada del potencial de cambio político ante la crisis del poder central sostenido en premisas neopatrimonialistas y lógicas clientelares. El cambio político, a su vez, requiere la organización de la sociedad y el cohesionamiento legítimo a los ojos de los ciudadanos de alternativas políticas (Tilly, 2010).

Todo lo dicho hasta aquí indica claramente que, por regla general, el acceso masivo a recursos estatales en las usuales modalidades neopatrimonialistas hacen del Estado democrático un ente frágil en su capacidad de sostenimiento de las reglas mínimas de la democracia política (competencia electoral justa, transparencia de las políticas públicas, justicia y poder congresional autónomos, etc.); la experiencia dominicana demuestra con creces la fuerza de esta afirmación. El caso dominicano también indica que para su éxito la eficacia de la clientela como políticas propias de un “Estado Predatorio”<sup>12</sup> depende de variables que por lo general la élite del poder no controla en su plenitud o de ninguna manera. En primer lugar, depende de la capacidad estatal de acceso a recursos. Esto puede resolverse de varias maneras, pero nunca debe olvidarse que el acceso a recursos es solo la condición necesaria, se requiere además el marco institucional que facilite su manejo para fines clientelares.<sup>13</sup> Requiere también que en el marco de la

---

<sup>12</sup> El Estado predatorio planteado por Peter Evans (1991) representa un modelo cuya “legitimidad” se articula en base al terror. En ese marco la predación no necesariamente es un resultado exclusivo del atraso, es más bien el producto extremo del autoritarismo. En realidad representa una variante sultanista de dominación (Chehabi, 1998).

<sup>13</sup> En el caso dominicano se trata de la coexistencia de una lógica de la tributación con alta eficiencia recaudatoria, pero débil capacidad de control institucional de esos recursos por parte de los aparatos estatales



economía se produzcan condiciones que determinen un acceso estable a dichos recursos, lo cual no depende de la capacidad de la élite del poder, sino del marco estructural de la economía y de la propia coyuntura.<sup>14</sup> Sin embargo, la élite política en el poder puede, dentro de cierto margen y durante cierto tiempo, intervenir en este proceso a través de políticas públicas que estimulen el gasto o provean recursos, como es el caso de las políticas de endeudamiento externo que sistemáticamente han manejado los gobiernos del PLD.<sup>15</sup> Finalmente, todo esto depende de las correlaciones de fuerzas políticas, no solo respecto a los actores políticos organizados, sino también respecto al empresariado y la sociedad civil. En esto último el PLD ha sido exitoso, logrando que sus adversarios no alcancen acuerdos y compromisos estables y coherentes. Lo

---

que controlan al Poder Ejecutivo. En ese marco el manejo de un congreso dócil ante el poder central le facilita a este último que la política de empréstitos internacionales, como fuente de recursos, sea en la práctica un ejercicio incontrolado; finalmente, hay un manejo de favores hacia los empresarios que les obliga en reciprocidad a movilizar recursos para programas políticos específicos.

<sup>14</sup> La matriz exportadora de servicios facilita la tarea: asigna a la política económica un rol articulador en la movilización del excedente, lo cual se ve claramente con la prudente política de estabilidad de la tasa de cambio y el control de la inflación. Indica también la favorabilidad del mecanismo de recaudación que se ha hecho crecientemente eficiente, pero sin el recíproco de una rendición de cuentas rigurosa por parte de determinadas instituciones estatales en cuyas manos descansa precisamente la política de gastos públicos. Véase a Guzmán (2011).

<sup>15</sup> Una de las principales políticas de crecimiento que han caracterizado las administraciones del PLD es el recurso al endeudamiento como mecanismo de financiación de programas de inversión en diversos rubros, donde sobresale la infraestructura vial, en particular la construcción del metro de Santo Domingo, pero también los empréstitos han financiado gastos corrientes. La principal crítica que se ha hecho a esta estrategia de financiación es el carácter generalmente improductivo de los proyectos en que se invierten los recursos, o para cuya recuperación de inversión no se tienen mecanismos claros y postergan a su vez inversiones necesarias para el desarrollo. Mediante este procedimiento el gobierno dominicano ha llegado a comprometer en el 2015 alrededor del 40% de los ingresos ordinarios presupuestados por concepto de servicio de la deuda (capital e intereses), cifra preocupante.



indicado en este libro muestra cómo la coherencia y estabilidad de los compromisos parecen ser precondiciones necesarias para que una política democrática opositora logre enfrentar con relativo éxito la fuerza de las élites políticas clientelistas y el poder de quienes controlan neopatrimonialmente el Estado.<sup>16</sup> La larga permanencia del PLD en el poder, sostiene esta hipótesis.

#### 4. EL FANTASMA AUTORITARIO Y LA CRISIS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Hemos podido apreciar cómo la cultura autoritaria ha permeado la trayectoria del proceso democrático dominicano, condicionando el funcionamiento de sus instituciones. Esto ha hecho de la construcción del Estado democrático de derecho una ficción, por más que los gobernantes de turno se empeñen en defender la peregrina idea de que vivimos en una sociedad democrática “establecida”, donde el Estado de derecho protege eficazmente a sus ciudadanos.

Si bien hemos apreciado que la llamada transición democrática, iniciada en 1978, se anotaba un punto al someterse el principal actor político autoritario (Balaguer) del período previo (1966-1978)

---

<sup>16</sup> Los ejemplos históricos son contundentes. El fracaso del “Acuerdo de Santiago” para enfrentar el reeleccionismo balaguerista se relaciona estrechamente con la división del PRD en 1973 y la salida de Juan Bosch del partido fundando el PLD. En 1978 el PRD logró derrotar a Balaguer, precisamente porque Peña Gómez, entre otros factores, no solo unificó internamente al PRD sino que pudo unificar en torno suyo y a su partido un conjunto heterogéneo de fuerzas políticas y sociales, a lo que se suma su estrategia hacia los liberales de Washington. En el 1986 el PRD fue derrotado por Balaguer a consecuencia de la división interna del partido y el conflicto entre Jacobo Majluta (candidato presidencial) y el entonces Presidente de la República Salvador Jorge Blanco. En 1990 Juan Bosch líder del PLD, siendo el candidato favorito, pudo ser derrotado por Balaguer, en unas elecciones con todos los visos de ser fraudulentas, por la resistencia de Bosch a unir fuerzas con el PRD. Véase a Gamundi Cordero (2014), Catrain y Oviedo (1981), Chaljub Mejía (2015), Espinal (1982), Messina (1988) y Nelson (1994).

a las reglas de la competencia política democrática (1986), una vez de nuevo en el poder Balaguer, la cultura del fraude electoral regresó a la escena y el país vivió dos momentos de crisis electoral: en 1990, cuando los resultados electorales fueron cuestionados por el PLD, y en 1994, donde Peña Gómez y el PRD demostraron que contra el líder socialdemócrata se produjo un fraude electoral.

Hartlyn (2008) ha planteado que esos eventos electorales fraudulentos expresaron una regresión autoritaria del proceso de transición democrática dominicano. Como se ha visto (Capítulos II y III) he defendido el punto de vista de Hartlyn (Lozano, 2014). De todos modos, también he planteado la necesidad de profundizar esta línea de análisis. En primer lugar, a mi parecer esa regresión autoritaria al final de la transición es un claro indicio de varios asuntos poco discutidos en los análisis latinoamericanos sobre los procesos de cambio democrático.<sup>17</sup> En primer lugar, nos advierte que la transición no es un proceso lineal, no solo porque pueden ocurrir regresiones autoritarias, sino porque el proceso mismo de transición está atravesado por el marco institucional de ascendiente autoritario que se intenta superar, el cual en muchos aspectos sostiene los cambios que la transición impulsa. En segundo lugar, nos indica la presencia de una cultura política de corte autoritario que afecta no solo a los actores propiamente “autoritarios”, sino también a los “demócratas” mismos.<sup>18</sup> Por lo menos en el caso dominicano, esto hizo de la transición democrática iniciada en 1978 un proceso muy frágil, en su dimensión institucional, e incierto en la base política que lo sostenía.

Llegados a este punto, introduzco un enfoque ligeramente diferente al de Hartlyn. En primer lugar, sostengo que los

---

<sup>17</sup> Debe verse el libro de Whitehead (2002) sobre la experiencia democratizadora en Latinoamérica. Asimismo, véase Lesgart (2003), que hace un recuento histórico del debate sobre las transiciones latinoamericanas, y Nohlen (1995), que presenta un análisis crítico-comparativo.

<sup>18</sup> Hasta donde llegan mis escasos conocimientos, ha sido Linz (1978b) quien más ha insistido en la dimensión cultural del proceso de cambio democrático. Su enfoque del autoritarismo es esencial para la comprensión de la transición desde la perspectiva de los obstáculos socio-culturales al cambio democrático.

elementos expuestos permiten asumir una aparente paradoja: el final de la transición democrática dominicana y el inicio de su fase de consolidación, se producen en un contexto de crisis, definido por el fraude electoral de 1994. Este fraude contra Peña Gómez y el PRD expresa el peso de la cultura autoritaria en el balaguerismo histórico, cierto es. Sin embargo, la solución a la crisis planteada en ese momento condujo a una reforma constitucional que definió las “líneas gruesas” que en el plano institucional requería la transición y que de hecho no se asumió en 1978:<sup>19</sup> una reforma constitucional que frenara la vocación reeleccionista del balaguerismo y comenzara a fortalecer los espacios institucionales que requería el “momento” democrático, como era la reforma de la justicia, la asunción del contexto transnacional de la sociedad dominicana, las reformas modernizadoras en las fuerzas armadas y la policía, en fin, verdaderos cambios en las reglas del juego democrático. Fue en ese momento, pues, que se inició la llamada consolidación, precisamente a consecuencia de la acción autoritaria del fraude. De esta forma, la transición democrática dominicana iniciada en 1978, casi dos décadas después, dio paso a otra fase que prefiero caracterizar como de consolidación, pero sostenida en premisas con un claro ascendiente autoritario en lo que podríamos definir como el marco cultural en que se movieron los actores y la visión ideológica que los cohesionaba.

Es esto último como se ha visto (capítulos II y III) lo que permite apreciar en 1996 el sentido histórico del pacto político entre el PLD, hasta ese momento una fuerza política de izquierda, y Balaguer, líder de las fuerzas de la derecha conservadora. Ese pacto fue bautizado como el “Frente Patriótico” y mediante el mismo se

---

<sup>19</sup> Es claro que en 1978 las condiciones que permitieron el inicio de la transición, obligando a Balaguer a aceptar los resultados de las elecciones, impedían que los problemas arriba señalados se asumieran en lo inmediato. Por otro lado, y esto es lo esencial, el equilibrio de fuerzas en que descansaba el primer gobierno resultado de la transición, el de Guzmán (1978-1986), encontraba en el Congreso y principalmente en el sistema de justicia, una seria limitación para poder impulsar propuestas de fondo de cambio institucional. A esto se añade la forma política que asumió la transición: en una primera fase (1978-1986) envuelta en una permanente tensión interna del partido gobernante y en una segunda fase (1986-1996) atrapada por un gobierno de factura conservadora.

dio inicio a un proceso de consolidación democrática conservadora, cuyas consecuencias vivimos hoy con el enquistamiento en el poder del PLD. Por ello sostengo que la consolidación democrática, ha postergado *at infinitum* el cambio político que podría conducir al fortalecimiento de un Estado de derecho. Se trata, pues, de una democracia “trunca” la que se ha estado construyendo. Se ha creado así un Estado clientelista y corporativo que, apoyado en un respeto formal a las reglas de la competencia democrática, ha terminado anulando en gran medida la premisa básica de todo régimen democrático: la asociación de iguales ante la ley, vale decir, el Estado de derecho.

El expresidente Leonel Fernández ha tenido una “intuición” de esta problemática y ha intentado darle un inteligente uso político. Ha planteado que con la reforma constitucional del 2010 se inicia en el país una “revolución democrática”. Independientemente de que los hechos posteriores han desmentido con creces este argumento, lo esencial es que le ha permitido al expresidente asumir que el régimen democrático constituye en esencia una simple forma jurídico-política y no una “forma” política y social. Con ello, el exmandatario presenta en sus análisis una lectura juricista de la realidad social y somete la realidad política del poder a una suerte de racionalización jurídica que le permite ocultar precisamente la realidad política, la forma concreta del manejo del poder. Su inteligente fórmula, sin embargo, no puede ocultar que la democracia, como también cualquier otra formación política e histórica, es una realidad política (de poder) y civilizatoria (el derecho), es decir, un fenómeno de poder y de cultura, una forma de vida social. De todos modos, Leonel Fernández ha logrado convertir este enfoque en uno de los pilares de la mirada conservadora-modernista que anima su política. Mi crítica al planteamiento del ex Presidente Fernández no deja de reconocer que su tesis conservadora es coherente y, a mi juicio, funda un nuevo punto de vista conservador y modernista, que ha sustituido la mirada conservadora y autoritaria que animaba a su predecesor y del cual persigue ser su heredero: Balaguer. Asistimos así a la fundación de un enfoque neoconservador frente al cual el liberalismo democrático de ascendiente socialista (socialdemócrata) y la propia izquierda marxista deberá discutir de manera seria y sin prejuicios.

El giro conservador que el ascenso al poder del PLD le ha dado a la consolidación democrática no por ello anula la presencia histórica de dicho régimen político. Lo que debe preocupar, y preocupa, son las consecuencias que ello ha tenido en lo que al fin y al cabo son premisas básicas de toda sociedad democrática: la ciudadanía y el carácter realmente competitivo del régimen político. Visto en esta perspectiva, la larga fase del proceso democrático, que he caracterizado como clientelar y corporativa, tras el ascenso al poder de Leonel Fernández (1996-2000 y 2004-2012), y a la cual da término el gobierno de Danilo Medina (2012-2016 y 2016...) —ambos gobernantes provenientes del mismo partido (PLD)—, obliga a plantearse las limitadas condiciones en que este largo proceso se ha producido y cuál ha sido su impacto en lo que podría definirse como el futuro de la democracia dominicana.

Tres problemas hay que discutir aquí: la crisis de la ciudadanía democrática, como eje central de la construcción del Estado de derecho; el bloqueo de la competencia justa en el campo político, como producto de un tipo de hegemonía que ha concentrado en el PLD las bases del poder, lo que se ha dado en reconocer como la construcción del partido único como posibilidad histórica; y finalmente, la generalización del manejo patrimonial de las instituciones y los recursos públicos por parte del partido hegemónico en el poder.

### *Ciudadanía, democracia y sociedad civil*

Un elemento poco discutido, aunque de alguna manera siempre insinuado, es el precario proceso de construcción de ciudadanía que ha acompañado al proceso democratizador dominicano desde la muerte del dictador Rafael Leónidas Trujillo en 1961 a nuestros días. Esto no se puede apreciar con claridad si concentramos la atención únicamente en los problemas que ha enfrentado la construcción de la sociedad civil, o, en su defecto, pensamos que lo esencial del proceso democrático es la construcción de un sistema electoral competitivo, transparente y justo. Sin embargo, es la producción de la ciudadanía democrática, vale decir, de un sistema de derechos que rodeen al ciudadano, del cual el ciudadano no solo tenga conciencia, sino también acceso a las instituciones

que permiten su reclamo, defensa y ejercicio, lo que articula el Estado democrático de derecho. Esto tiene una importancia tal que un organismo como el PNUD, a finales de los ochenta, produjo un informe de expertos que concluyó afirmando, como premisa del programa democrático que debía impulsarse en la región latinoamericana, que la producción de ciudadanía constituía el eje central de la democracia.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> La construcción de ciudadanía está atravesada no solo por la producción de un sistema de derechos que asegura el Estado, sino por un marco de instituciones a partir de las cuales los ciudadanos se expresan y logran que el Estado asuma los acuerdos y compromisos que se producen entre los actores sociopolíticos que organizan la vida pública. Se trata precisamente de los partidos, que expresan la dimensión política de este proceso y de la sociedad civil, que asume la dimensión social. En realidad, ambos elementos se imbrican y mutuo alimentan. De esta forma la construcción de ciudadanía no es otra cosa que la construcción de los aparatos políticos por medio de los cuales la sociedad se moviliza. Cuando las acciones así producidas generan resultados que afirman la voluntad democrática del colectivo social esas acciones tienden a cristalizar en acuerdos y compromisos estables, a partir de los cuales se producen las instituciones que en el Estado adquieren forma jurídico-institucional como un sistema de derechos. Naturalmente, una vez producidos los compromisos, los mismos asumen una autonomía que permite organizar la vida civil, económica y política, donde el sistema de derechos actúa como un mecanismo autónomo regulador. De ahí que no podamos ver la ciudadanía como un simple sistema organizado de derechos y deberes de los sujetos políticos, sino como un proceso mediante el cual la comunidad política se crea a sí misma y para ello produce precisamente un marco de reglas y compromisos que resultan productos de sus luchas. En el fondo no es el Estado, sino la propia sociedad la que crea la condición ciudadana. Ciertamente, el Estado define el territorio político e institucional en torno al cual se organizan los productos del proceso político (dominación, legitimidad y consenso). Aun así, el sistema estatal no debe asumirse como un simple sub producto de la acción de la sociedad. Dicho sistema define un cuerpo institucional propio y su dinámica tiene autonomía, de forma tal que la misma, dentro de ciertos límites, le permite poner en ejercicio un mecanismo coercitivo sobre la propia sociedad, mediante el cual se asegura un determinado orden social, económico y sobre todo político. Es por todo ello que debemos asumir la construcción de la sociedad civil como un proceso cuyo sentido lo aporta la construcción y dinamismo de la sociedad política. Debe verse el estudio clásico de Poulantzas (1971) que

En realidad esta preocupación legítima del PNUD introducía con elegancia una crítica a la visión predominante sobre la transición democrática de los ochenta, con su acentuado énfasis en la construcción de los “actores” democráticos (partidos), su enfoque en la capacidad de acuerdo entre los protagonistas de la transición (demócratas y autoritarios) y su demasiado enfático entusiasmo en la construcción de un sistema electoral competitivo como claves del éxito de la transición.

Bien pensado el asunto, en realidad esa tensión oculta un falso problema. Los obstáculos encontrados por la transición, como se ha discutido en este libro, eran tanto el producto del marco institucional en que la transición se producía, como de la cultura política que envolvía a los propios actores políticos. Esto indica que la producción del espacio político competitivo (elecciones libres) y la producción de actores políticos democráticos (partidos) no solo representaban prerequisites de la democratización, sino que operaban como imperativos realistas. Esto no supone negar la necesidad de afirmar la condición ciudadana como requisito del proceso democrático, sino simplemente reconocer su precondition política para poder hacerlo. En otras palabras, no habría ciudadanía democrática sin el momento político que lo posibilite.

El problema consiste en que pasada la transición y afirmados los espacios democráticos, la condición ciudadana ha encontrado obstáculos formidables para afirmarse. En consecuencia, el Estado de derecho, que debía fortalecerse como producto mismo de la transición, en el momento de la consolidación se ha

---

analiza la complejidad del proceso que asegura la autonomía relativa del Estado. Para una visión del debate sobre la sociedad civil y el lugar que ocupa en el orden político moderno ver a Cohen y Arato (2000). Para una reflexión histórico-política sobre la construcción de la sociedad civil véase a Keane (1992). Schnapper (2004) proporciona una reflexión ordenadora del lugar de la sociedad civil en la construcción de la comunidad política democrática. Las formas históricas de desarrollo de la sociedad civil están magistralmente sintetizadas en Marshall (1998). Para la discusión del contexto jurídico-institucional y garantista véase a Ferrajoli (2008). Para la discusión del caso latinoamericano ver a PNUD (2004).



demostrado débil en sus posibilidades políticas de afirmarse, siendo precarios sus logros institucionales concretos. Aquí nos enfrentamos a un serio problema, al menos en el caso dominicano. Lo plantearé de este modo: si bien es cierto que en múltiples sentidos en el país el proceso de ciudadanía comienza con el surgimiento mismo de la República, lo cual se expresa en los marcos constitucionales que el proceso de construcción republicana fue teniendo, modernamente es el siglo XX el que da inicios al ordenamiento político de la ciudadanía. Además del derecho al voto femenino alcanzado en 1948, hay otros procesos de ciudadanía, como lo es el cambiante proceso de organización corporativa del mundo del trabajo, que alcanza un importante nivel de desarrollo en los años cincuenta del siglo XX y un importante nivel de organización corporativa del mundo cultural en los albores del siglo XX (Paulino, 2010; Martínez-Vergne, 2010; Céspedes, 1984). Pero es el desplome de la dictadura trujillista en 1961 el que potencia la ciudadanía política, lo que se expresa claramente en el proceso de construcción democrática que de inmediato se intenta construir (Cassá, 1990; Álvarez *et al.*, 2010; Espinal, 2001; Hartlyn, 2008).

Aun así, la ciudadanía, desde el punto de vista de la vida democrática, es un producto tardío y se expresa en el creciente nivel de participación electoral, como en la rápida dinámica organizativa que adquiere la política de partidos, tras la muerte del dictador Trujillo en 1961. La otra dimensión colectiva del proceso de ciudadanía que se inicia tras la desaparición del dictador lo es sin duda la organización del movimiento obrero (sindicalización), así como de los grupos profesionales y del empresariado (Peña Valdez, 1978; Moya Pons, 1997; Álvarez *et al.*, 2010). En poco menos de una década, entre 1961 y el inicio de la década de los setenta, la sociedad dominicana pudo presenciar un rápido e intenso proceso de organización ciudadana —como se discute en el Capítulo IV de este libro—, pese al giro autoritario que tomaba esta fase del proceso de cambio político post-dictadura trujillista (Duarte, 1986; Oviedo y Espinal, 1986). Aun así, lo característico de estos años difíciles fue el crecimiento de organizaciones políticas, sobre todo en el campo opositor, con el PRD a la cabeza y un movimiento de izquierdas, que si bien no



tenía una presencia de masas significativa, tenía influencia en los sectores medios e intelectuales.<sup>21</sup>

La reacción termidoriana que se produjo en el país tras la derrota militar de las fuerzas constitucionalistas en 1965 no solamente condujo a un régimen autoritario, con Joaquín Balaguer a la cabeza (1966-1978), produjo también, entre otros efectos, un freno al desarrollo corporativo de la sociedad civil. Sin embargo, el inicio de la transición democrática en 1978 estimuló de nuevo el auge de las organizaciones de la sociedad civil, en particular del movimiento sindical, como se ha visto (Capítulo IV). (Oviedo y Espinal, 1986; Duarte, 1986; Álvarez, *et. al.*, 2010).

De todos modos, lo que en este momento debe concentrar nuestra atención es el siguiente hecho: los dos momentos de auge organizacional de la ciudadanía en su dimensión social (1961-1965 y 1978-1986), fortalecieron esencialmente dos niveles del desarrollo de una ciudadanía democrática: la reivindicación social en materia salarial y derechos laborales, vale decir, la dimensión propiamente gremial, principalmente en el ámbito sindical y el desarrollo de capacidades organizacionales en lo relativo a las luchas por el nivel de vida. Los efectos, pues, del cambio democrático se concentraron en este caso en el fortalecimiento de capacidades sociales. Sin embargo, esas capacidades no tuvieron un correlato inmediato en un cuerpo de derechos que apoyaran y consolidaran esas conquistas sociales. Brindo un par de ejemplos. Fue en el 1990 que se aprobó un nuevo código de trabajo que sustituyera a la vieja legislación trujillista (Díaz, 2004); apenas en el 2003 fue que se aprobó una efectiva ley de seguridad

---

<sup>21</sup> Desde los años sesenta hasta los años ochenta del pasado siglo XX el movimiento estudiantil constituyó una suerte de vanguardia organizada del movimiento social y en particular del movimiento democrático, sobre todo de la acción de la izquierda política. A partir de los noventa comenzó a declinar, al punto de que hoy día (2016) no tiene mayor importancia en la lucha social y política. Esto abre una discusión que no deja de tener importancia: ¿esto constituye una expresión del declinar general del movimiento de izquierda? ¿Expresa un deterioro de la acción organizada de la sociedad civil? O, ¿es el fin de todo un ciclo de movimientos de protesta?

social en el país, al tiempo que entre 1986 y 1996, bajo el segundo gobierno de Balaguer (el de los diez años), el nivel de vida de los trabajadores se deterioró, y durante todo el período 1990-2015 la capacidad adquisitiva del peso dominicano se retrotrajo de hecho a los niveles de los años setenta (CEPAL, 2001). En dos palabras, si bien entre 1961 y 1982 los trabajadores alcanzaron conquistas de importancia, las mismas no cristalizaron en instituciones estables que salvaguardaran y profundizaran esas conquistas, como es el caso de la seguridad social. Asimismo, las reformas neoliberales, entre otros de sus resultados, debilitaron la capacidad de organización sindical de los trabajadores. Cientos de sindicatos desaparecieron en esos años, mientras otras agrupaciones obreras dejaron de ser efectivas. No es casual que las organizaciones que mantuvieron capacidades reivindicativas fueran las vinculadas a la vida profesional (abogados, médicos y enfermeras, educadores, entre otros), mientras entre los trabajadores (manuales y no manuales) fueron las organizaciones choferiles y de servicios las que lograron sostener capacidades organizativas. En esos años el potencial organizacional se trasladó de los trabajadores a la sociedad civil y fue en ese ámbito que desde los noventa se produjo un nuevo espacio de resistencia social. De esto último se puede colegir claramente que fue el mundo del trabajo el que perdió mayores capacidades reivindicativas y organizacionales, mientras las organizaciones civiles (ONG y otras) se desarrollaban, como he discutido (capítulos II y IV).

Apreciamos así un proceso no lineal de construcción de ciudadanía. De un lado, un permanente proceso de lucha política, a través del sistema de partidos. Por otro, un zigzagueante proceso de desarrollo de capacidades corporativas en el mundo laboral y de la sociedad civil. Pero en ambos “momentos” ha sido débil la producción de capacidades cristalizadas en derechos formales, que estabilizaran las conquistas sociales alcanzadas, y, en el mejor de los casos, tardío, con relación a las conquistas sociales producidas. Los años noventa hasta el presente no solo permiten apreciar el debilitamiento del sindicalismo obrero y el corporativismo de las clases medias, también permiten reconocer el sometimiento del proceso de ciudadanización a un nuevo esquema de relaciones políticas con el sistema de partidos y el Estado. Esto se aprecia

claramente en la clientilización del sistema de relaciones sociales, a través del cual cristalizan los derechos sociales. Lo que se observa en el país, sobre todo entrado el siglo XXI, es un incremento del intervencionismo estatal y del presidencialismo en los ámbitos corporativos de la vida social. La figura presidencial lo arropa y controla todo, el Estado ha vuelto a potenciar el clientelismo en el mercado laboral, introduciendo una masiva creación de empleos públicos como parte de un sistema de favores generalizado. Las capacidades sociales de la ciudadanía, por sobre todo en el mundo del trabajo, que debieron evolucionar en el marco de un sistema de derechos, como el que supone la seguridad social, se han desarrollado como un sistema de favores estatalmente ordenados en programas sociales de corte clientelista, con alta eficacia asistencialista. Se trata, pues, de un proceso de creación de ciudadanía social tortuoso y trunco, con escasa capacidad de desarrollo institucional en materia de derechos sociales. Así, pues, el proceso de construcción de la ciudadanía social (Marshall, 1998) ha avanzado de manera muy desigual, teniendo desde los años noventa una dirección clara: el creciente sometimiento del mundo del trabajo al dominio clientelista del Estado (Brea *et. al.*, 2014).

### *Partidos y facciones*

El camino tomado por el proceso de construcción del moderno sistema de partidos en la República Dominicana estuvo permanentemente signado por el fantasma autoritario, cuyo claro indicador fue el fuerte ascendiente caudillista que desde el principio condicionó su desarrollo.

En el período post ocupación norteamericana (1924-1930), el sistema de partidos tradicional se reactivó en el país (Wells 2000; Medina Benet, 1976), polarizando la política de partidos en dos grandes agrupamientos: uno liderado por Horacio Vásquez, que alcanzó el poder en 1924, y otro por Francisco J. Peynado, abogado de prestigio ligado a los intereses azucareros extranjeros. En realidad, esos partidos eran agrupamientos ciudadanos que estaban lejos de las estructuras político-burocráticas modernas que posteriormente se crearían en el país, tras el inicio de la destrujillización en 1961 (Jiménez Polanco, 1994). Durante toda la dictadura

trujillista (1930-1961) no existió un sistema de partidos en su sentido moderno competitivo. Trujillo organizó la primera experiencia de partido único, el llamado Partido Dominicano (PD), el cual en la práctica operaba como una institución del Estado Trujillista (Oviedo, 1987; Justo Duarte, 2004). En los años cuarenta, como parte de una política de apertura, obligado por la coyuntura mundial, el dictador permitió un conato fallido de oposición política, creándose el Partido Socialista Popular (PSP) que durante unos meses operó legalmente en el país (Cassá, 1990; Vega, 1988). En el 1960, también como parte de una estrategia de ruptura del cerco político que tuvo que enfrentar Trujillo a nivel internacional, autorizó que en el país operara el MPD, organización creada en La Habana, Cuba, el 20 de febrero de 1956. Ahora bien, en rigor, el moderno sistema de partidos se inicia con la muerte de Trujillo en 1961.

Como se ha discutido, el liderazgo caudillista en múltiples niveles determinó las modalidades de acción de la política de partidos y sus estilos organizacionales. He resumido las modalidades de acción política organizada que de ello se deriva, las que he denominado: *estatismo autoritario*, *democratismo elitista* y *populismo democrático* (Capítulo III). Lo que ahora debemos reflexionar gira en torno a una interrogante: ¿por qué modalidades tan distintas de acción política coincidieron en el faccionalismo político interno, que en las tres grandes organizaciones partidarias del país finalmente determinó su crisis y el derrumbe de la modalidad caudillista que caracterizó su práctica?

Para analizar este complejo asunto quizás la mejor ruta es comenzar con la discusión en torno al funcionamiento mismo del faccionalismo político, como mecanismo que pone en movimiento al sistema de partidos y al mismo tiempo obstaculiza su conexión con la colectividad. Más allá del hecho general de que el faccionalismo expresa la presencia de grupos de intereses al interior de las organizaciones políticas, las funciones de las facciones varían de acuerdo al tipo de partido de que se trate. De esta manera apreciamos que en el PRD el faccionalismo dio expresión organizada a grupos y estamentos sociales específicos, principalmente aparatos organizativos defensores de intereses corporativos de grupos medios, estamentos socio-profesionales, agregados sociales y movimientos como el estudiantado y el movimiento de mujeres, entre

otros. Así, quienes controlaban facciones en el partido tenían a su vez poder en los aparatos corporativos en la sociedad y viceversa. De esta manera, el faccionalismo en el PRD pasó a constituir un poderoso mecanismo a través del cual el partido lograba en determinados ámbitos conectarse con la sociedad organizada,<sup>22</sup> pero también la propia sociedad expresarse políticamente. Con el tiempo, en la medida en que los líderes de facciones que representaban intereses corporativos y sociales más amplios, produjeron una historia política interna, donde pasó a predominar el interés en la facción, más que el dado por lo que la misma representaba en función de sus vínculos con el movimiento social,<sup>23</sup> surgió un

---

<sup>22</sup> Esto asumió formas muy variadas. Por ejemplo, en el movimiento estudiantil llevó al PRD a tener su propio aparato organizado en el plano universitario (el FUSD), pero en el movimiento magisterial lo que se produjo fueron corrientes que tenían una simpatía partidaria determinada al interior de la organización magisterial de alcance nacional ADP, al punto de que el liderazgo gremial de dicha organización estuvo en manos de líderes prominentes del PRD como Ivelisse Prats, pero también de la izquierda, como es el caso de Enrique de León. Lo mismo ocurría en el gremialismo de los estamentos profesionales organizados, como los médicos abogados e ingenieros. De manera semejante esto se produjo también en la izquierda y desde la salida de Bosch del PRD en su propia organización creada en 1973, el PLD. De esta manera la batalla gremialista en la sociedad civil organizada, por lo menos hasta los años setenta del siglo XX, pasó a reflejar y ser reflejada en las diferencias que existían en el seno de los partidos políticos en sus facciones internas, como también en el choque entre organizaciones políticas formales.

<sup>23</sup> Aunque no hay mucha literatura sobre este fascinante capítulo de la historia política dominicana, hay alguna literatura que merece verse: Cassá (1999) analiza los orígenes del Movimiento Revolucionario 14 de Junio, que en múltiples sentidos constituyó el movimiento político de izquierda más relevante en la historia moderna dominicana; Rafal (1983) presenta los documentos básicos para el estudio de esa organización; Chaljub en diversos textos (1995, 1997, 2000, y 2007) presenta la infra historia de la izquierda, y su punto de vista, donde predomina su visión como dirigente del MPD, debe verse con ojo crítico; para la izquierda debe verse también a Matos Moquete (2000). Gleijeses (1984) sigue constituyendo el mejor estudio de la Revolución Constitucionalista de 1965 y uno de los mejores trabajos sobre la izquierda en la historia política dominicana del siglo XX; Jimenes Grullón (1979) hace un balance crítico

liderazgo que operaba en el espacio propio de la facción, que pasó a identificarse con la “infra” historia propia del partido y no de la sociedad. Peña Gómez, como el líder de la organización, mantuvo siempre una clara posición sobre estos procesos. Se manejó entre las facciones que históricamente se articularon en el partido asumiéndolas en su doblez política (mediaciones hacia la sociedad y grupos de interés específicos del partido), pero nunca olvidó que el factor que a él le permitió siempre ejercer su liderazgo de masas era la fuerza que su figura tenía en el movimiento popular. Gobernó así a una verdadera federación de grupos de interés y por ello controló siempre su partido en una lógica de permanente choque de intereses faccionales, pero también de producción de consensos.

El PLD desde su fundación en 1973 operó en otra clave política, a partir de la misma premisa: la cohabitación de grupos de intereses diversos en una misma estructura política. En lo relativo al faccionalismo, la novedad del PLD con relación al PRD fue que el conjunto del séquito político del líder no tenía en realidad un gran arraigo corporativo en la sociedad civil, salvo excepciones importantes: el movimiento estudiantil, el sindicalismo clásico azucarero y el movimiento magisterial. Lo principal en este caso es que incluso esos vínculos del partido con la sociedad civil organizada eran más orgánicos y vinculaban al aparato político en su conjunto y no a las facciones, lo que no era lo típico del PRD donde el liderazgo faccional en la sociedad civil era el que cimentaba en muchos sentidos el liderazgo en el partido. Esto produjo en el PLD, entre otras, dos consecuencias determinantes: el séquito del líder y con él los jefes faccionales, construía su poder no por el alcance

---

de la izquierda en los años setenta que merece leerse, aunque sus puntos de vista en muchos sentidos son exagerados; un marco comparativo de las experiencias organizacionales del sistema de partidos lo proporciona Jiménez Polanco (1994); en el período relativo a los inicios de las luchas democráticas en los setentas, en cuanto al papel del PRD, Miolán (1984) es referencia obligada; para el proceso histórico del PRD Espinal (1982) y Gamundi Cordero (2014) deben verse; Medina Benet (1976) presenta el mejor análisis del partidarismo político en el período previo a la dictadura trujillista.

de sus relaciones en la sociedad civil, sino por la fuerza interna que desarrollara en la organización y el grado de “simpatía” o cercanía con el líder máximo. En segundo lugar, esto producía un efecto de aislamiento que alejaba a la organización en su conjunto de la sociedad civil, produciendo un efecto concreto de pureza, de “incontaminación” social ante los defectos de la sociedad que el liderazgo político asumiera existía en el colectivo ciudadano

En el PRSC la lucha faccional estuvo siempre vinculada a la capacidad de cada grupo de controlar determinados aparatos e instituciones estatales, a lo que se agrega el favor del caudillo. Sin embargo, como el líder manejaba a la organización como departamento electoral que se activaba en cada certamen, en los grupos faccionales nunca existió una suerte de ideología partidista que los identificara fuertemente como parte de un colectivo político amplio y perdurable. Todo giraba en torno al favor del líder.

Pero todo esto cambió tras la crisis del noventa en el plano económico y tras el fin de la transición democrática en 1994. Es cómodo pensar que en el fondo el gran cambio sufrido por el sistema de partidos en su práctica y relaciones con la sociedad es el producto único de la desaparición de la escena histórica de sus líderes fundadores. El punto común es que en la nueva situación lo que fue un componente subordinado pasó a ser un componente determinante del sistema de partidos: el faccionalismo interno, como se ha analizado en este libro. Debemos pensar un poco más este fenómeno político.

En el PRD, como se ha discutido, el faccionalismo fue en gran medida el resultado de la conjunción de fuerzas sociales en una misma organización, más allá del interés particularista de muchas personalidades provenientes de la pequeña burguesía. En el PLD, sin embargo, teniendo el mismo origen, el faccionalismo dejó de tener el condicionamiento social que sí tuvo en el PRD. En ese sentido, mientras en el PRD el faccionalismo se conectaba a la estructura social del país, en el PLD era el resultado de un agrupamiento muy particularista de seguidores de Bosch.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Es una verdadera ironía que en los debates nacionales se vea al PRD como el modelo de luchas faccionales, pero en realidad, desde la perspectiva



Aquí aparece claramente el problema del origen social del liderazgo de esos agrupamientos políticos. En el país este asunto se ha planteado como el problema liberal para alcanzar y, especialmente, retener el poder. De todos los autores dominicanos, quien más ha insistido en el origen social del liderazgo político como el factor explicativo de los tropiezos, disputas y desgarraduras que se han producido en el país en torno a las fuerzas políticas democráticas y —en una mirada amplia histórica— liberales, ha sido Juan Bosch. A él le debemos la teoría más sistemática sobre la llamada pequeña burguesía. Su argumento ha permitido apreciar muchos aspectos de la “fenomenología” política de la llamada pequeña burguesía. Gracias a su agudo intelecto contamos hoy con observaciones e hipótesis valiosas en torno al comportamiento social y político del liderazgo nacional. Sus apreciaciones han enriquecido el conocimiento de la psicología social de dicho liderazgo, aunque en el fondo el razonamiento de Bosch es bastante reduccionista.<sup>25</sup>

En primer lugar, Bosch establece, como un *canon* universal, un lazo de dependencia mediante el cual lo que define como “pequeñoburgués” produce conductas sociales, estilos de pensamiento, visiones sociales comunes, de alcance universal. Estas “derivaciones”, como podría calificarlas Pareto, son el producto de la común posición que los miembros de este agregado social ocupan en la estructura socioeconómica. Todo lo pequeñoburgués tiende así a pensar, comportarse y valorar el mundo, de una manera preestablecida. El argumento es de un ingenuo reduccionismo mecanicista evidente. Pero en manos de Bosch, cuya imaginación creadora era formidable, le permitió producir toda una argumentación que dio

---

faccional, la sociología política estaría indicando que ha sido en el PLD donde se ha dado el modelo puro de ruptura con la sociedad a favor de la facción.

<sup>25</sup> En diversos trabajos Juan Bosch ha insistido en su tesis del origen pequeñoburgués del pueblo dominicano. En su libro sobre Trujillo (1959/2009) esboza ya algunas ideas, pero es en *Composición social dominicana* (1970/2009a) donde plantea formalmente su argumento. Posteriormente, en su trabajo sobre las clases sociales en el país (1982/2009d)) profundiza en su propuesta de estratificación social. En otros estudios brinda análisis histórico-políticos que completan su visión (1984/2009d).



fundamento a sus ideas políticas, lo cual no es poco. Aun así, si bien no debemos, por respeto a su grandeza política, ocultar los errores de esa apreciación, no debemos tampoco menospreciar sus aciertos.

Bosch descubrió que el liderazgo político nacional comparía un común origen social y que esto tenía que ver algo con el marco socio-económico más general en que se desempeñaban sus miembros. En ello destacaba las características de lo que definía como “capitalismo tardío”, en lo que Bosch reunía varios asuntos en realidad muy diversos: el relativo retraso del desarrollo capitalista dominicano, la debilidad del sector industrial y por ende la reducida clase obrera nacional, el peso determinante de los grupos intermediarios (o burguesía comercial) y los que por otro lado controlaban la tierra y sobre todo la gran presencia estatal, ante un capitalismo tan débil, a lo que se agrega la oligarquización del poder económico y político. A partir de esas “evidencias”, se articulaba una estructura social débil, es decir, expuesta permanentemente a la inestabilidad de su marco institucional, a la crisis de su organización económica y al trasiego permanente de posiciones sociales de sus componentes más vulnerables, que no alcanzaban a ocupar un puesto o posición social coherente y organizado de manera permanente, especialmente en el ámbito laboral. A esos agregados sociales Bosch los definió como “pequeñoburgueses” e indicó que sobre los mismos gravitaba de manera determinante la fuerza que en esas condiciones adquiriría el Estado sobre toda la estructura y el orden sociales. De ese modo, Bosch estableció con acierto el peso determinante del Estado en la organización social, pero también apuntó hacia otro elemento: la política se convertía en ese marco en un vehículo idóneo de movilidad social y era el Estado la fuente nutricia de dicha movilidad. Finalmente, indicó que la pequeña burguesía por las características descritas era la fuente “natural” del liderazgo político dominicano.

Fue de esa manera que Bosch se convirtió en el primer analista político que vio con claridad que la fuente del faccionalismo no podía atribuirse simplemente a factores contingentes derivados de la conducta de los líderes políticos. Esa conducta se caracterizaba de ese modo porque —a juicio de Bosch— tenía un arraigo en la estructura social que inducía a ese comportamiento. Con ello, si bien asumió un enfoque reduccionista, abrió el camino para analizar con

inteligencia los factores propiamente sociales que intervienen en el faccionalismo que caracteriza al liderazgo político como actores organizados (partidos).

La discusión hasta aquí sostenida permite reconocer que el faccionalismo, si bien tiene un claro condicionamiento social y en el mismo incide el peso determinante del Estado en la organización social, no podemos asumirlo como una “derivación” social (Pareto). La explicación debe ser esencialmente política. En parte por razones de tipo teóricas que el sociologismo (“todo en última instancia es un producto social”) no puede resolver. La explicación que debemos buscar debe producirse en el reconocimiento de la especificidad política del fenómeno que nos ocupa. La razón no es tan obvia: si bien hoy lo que caracteriza al sistema de partidos y más particularmente a su presente crisis, es el peso del faccionalismo, no siempre fue así, por lo que se impone discutir por qué ha sido solo en ciertas circunstancias que el faccionalismo ha devenido en factor de crisis y ha surgido como fenómeno político generalizado.

Esto último obliga a introducir otros elementos en la argumentación. Posiblemente el más importante sea el papel determinante del Estado en la política nacional. Es casi un lugar común reconocer que ha sido el Estado la fuente de generación de un importante sector de la élite política dominicana, como ya lo apuntó Bosch. Aun así, se debe tener cuidado. En el caso del séquito político que acompañó a Balaguer, uno de cuyos componentes fue la dirección del PRSC, es clara la conexión. La larga permanencia de Balaguer en el control de los aparatos de Estado le permitió reclutar y mantener a su séquito político en torno al control directo de aparatos de Estado, tanto civiles, como militares. Sin embargo, en el origen de los otros estamentos burocrático-políticos del sistema de partidos la importancia del Estado ha definido un proceso mediado. Por lo pronto, en el liderazgo del PRD esa conexión estatal se dio mediada por el tipo de actividad socio profesional con base en la cual vivían dichos dirigentes, por lo común profesionales liberales, cuyas esferas de actividad los vinculaba al Estado.<sup>26</sup> En otros

---

<sup>26</sup> En este caso, a ello se debe agregar el peso del exilio anti trujillista, de donde se reclutó el alto mando del partido en una primera fase (Miolán,

casos, la conexión fue más lejana, por ser su actividad económica de origen empresarial, universitario, sindical, etc. Pero en todos los casos es claro el peso del poder estatal en la lógica reproductiva de esos estamentos políticos, a lo que se agrega, una vez constituido el modelo de sistema de partidos, la gran presencia del “favor estatal” en múltiples modalidades institucionales, políticas y económicas: exoneraciones, consultorías privadas, tráfico de influencia en el manejo de contratos, hasta llegar en gran cantidad de casos a la simple corrupción y compra de voluntades. Aun así, pese a las realidades descritas, el factor estatal no puede por sí solo explicarnos el “momento” propiamente faccional en la vida interna de los partidos.

Así, pues, es indiscutible que el Estado ha sido, si no el factor principal, un componente determinante de los medios de movilidad social de las clases medias y fuente de reclutamiento social del liderazgo político nacional. También el Estado ha sido el referente imprescindible de las estrategias reivindicativas de las clases populares, como también fue la mediación determinante de las élites empresariales para fortalecerse como actores económicos. El primer y elemental aspecto común que comparte el Estado con las élites y las masas populares es su potencia articuladora en la construcción de los actores, ya en la esfera propiamente política, ya en la esfera civil y ciudadana. Sobre esta dimensión no hay por qué detenerse, ya que ha sido ampliamente discutida en este libro. Lo que sí debo al menos señalar son dos asuntos: primero, la influencia estatal en el liderazgo político se tradujo en lógicas organizacionales manejadas por élites dirigentes que de esta forma abrían un espacio de relaciones con el Estado que las cohesionaba como grupos de poder, ya directamente en el terreno institucional (burocracias civiles y militares), ya en el terreno político (partidos), ya en el terreno de la sociedad civil (sindicatos, ONG y otras

---

1984). De todos modos, esta precisión no elimina la tesis del origen social común de este liderazgo político proveniente del exilio: eran también personas de la clase media, intelectuales e incluso pequeños empresarios (Espinal, 1982; Jiménez Polanco, 1994), pequeñoburgueses también como los reconocería Bosch (2009a). Para una visión del exilio político dominicano anti trujillista debe verse a Acosta (2012).

organizaciones); segundo, por el contrario, la interlocución con el Estado por parte de los actores populares fue un proceso difuso e incierto y por lo común se expresaba de modo delegado en organizaciones como las ONG y los partidos. En ausencia de una efectiva democracia ciudadana, esta realidad hizo de los derechos sociales y políticos un componente fragmentado de la vida democrática, un campo de relaciones frágiles con el Estado que siempre dependió del poder político que terceros actores tuvieran frente al Estado, y no del ejercicio directo del ámbito de derecho que se tratara por parte del ciudadano. De esta forma, para ejemplificar, el acceso a los beneficios de políticas sociales específicas de las masas populares ha dependido de la conexión de la gente con líderes locales o burócratas estatales. Asimismo, el potencial de acceso de las personas al derecho a la justicia ha estado mediado por las relaciones con individuos con influencia en las decisiones judiciales o con grupos (grandes o pequeños) de poder. Es de esta forma que derechos ciudadanos formalmente establecidos, en la práctica diaria de la vida ciudadana, terminan siendo difusos e inefectivos. Y es en este campo social de poderes informales (Bourdieu, 1998), pero efectivos por parte de las élites que controlan el marco de relaciones estatales, que la ciudadanía, como sistema de derechos, se hace inefectiva. Pudiera sostenerse así que la presencia del Estado en la organización social para el caso de las élites, articula procesos particularistas en el cohesionamiento y logro de intereses, pero esa misma presencia estatal se hace difusa para el elemento popular, definiendo un campo de relaciones eventuales e inciertas. Aquí la ideología desempeña una importante función. No solo legitima el poder de las élites frente al elemento colectivo, también se convierte en un componente necesario (y por tanto real) del marco que cohesionan y articula las relaciones que lo hacen posible. Me explico: no solo se trata del poder en el sentido weberiano de la posibilidad de encontrar obediencia ante un mandato específico, sino de asumirlo como una condición de acceso al bien estatal y a la condición "ciudadana". El clientelismo es la obra máxima de esta arquitectura social: para alcanzar el favor estatal no solo hay que asumir la lealtad ante quien controla el poder de otorgar una tarjeta del Programa Solidaridad, pongamos por caso, sino entender y asumir ese acceso a la tarjeta como un favor de quien

controla el programa y un derecho del partido que a su vez controla el Estado. En la operación lo que se ha disuelto en este caso es el derecho ciudadano a la protección social y lo que se ha fortalecido es el poder del líder que controla el programa y el poder del partido, que a su vez controla el aparato de Estado. Es esta la fuerza del faccionalismo político que articula hoy al sistema de partidos como una zapata política. Detrás de la lucha faccional en los partidos, detrás del generalizado clientelismo de la política democrática dominicana, lo que existe es este marco de relaciones de poder y es ello lo que dota de sentido a las pugnas internas del partidismo político.

En este punto debemos precisar cuál rol pasó a desempeñar la política faccional en la construcción de la democracia dominicana. Como veo el asunto, todo indica que, pese a su común función política, el origen de la facción definió una geometría variable. En el PRD el faccionalismo fue la manera del líder encontrar un mecanismo equilibrador que permitiera la conexión con el movimiento social, en el PRSC fue el modo en que el líder logró controlar los poderes dispersos del Estado, en el PLD fue el modo como el líder controlaba su entorno. Pero en los tres casos el resultado era el mismo: por un lado la facción apoyó la articulación de un poder cohesionador del liderazgo, mientras por otro, logró articular en sus efectos una tendencia entrópica al conflicto permanente. En los tres casos discutidos, el faccionalismo definió la manera de producir una coherencia organizacional precaria; sin embargo, también en todos los casos terminó desconectando al aparato partidario, ya del movimiento social, ya del poder organizacional directo del ordenamiento político formal (partido). Al desaparecer el liderazgo caudillista, el faccionalismo como política produjo un resultado paradójico. En el caso del PRSC la ausencia del líder liquidó el acceso al bien estatal, en el PRD bloqueó la conexión de masas, mientras en el PLD eliminó el poder vertical cohesionador en la organización del equipo dirigente. Sin embargo, tras el fin de los caudillos, el faccionalismo como política, finalmente, se adueñó de los partidos, generalizándose como estilo o manera de conectar al sistema de partidos con el Estado y con la sociedad.

Es por lo expuesto que la apelación al Estado no explica el formato faccional que finalmente asumió la política de partidos en

determinado momento. Determinar el “momento” donde la facción y no el aparato pasaron a determinar la política de partidos es fundamental. A mi criterio, esta ruptura se inició con la salida de Juan Bosch del PRD y la formación del PLD en 1973, pero es la desaparición física de los líderes fundadores lo que marcó el momento fundacional de la política de facción como diseño predominante del sistema de partidos.

Visto históricamente es a partir de la salida de Bosch del PRD en esa organización que comenzó a producirse un nuevo alineamiento de grupos que se reveló claramente tras la llegada del partido al poder en 1978.<sup>27</sup> Unos años después de su fundación, en el propio PLD surgió también la división interna; en realidad las tensiones internas en ese partido nunca desaparecieron del todo, incluso en el momento mismo en que alcanzaron el poder en 1996.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> La salida misma de Bosch del PRD era la muestra palpable de la lucha faccional, aunque en este caso el eje central del conflicto era una diferencia estratégica fundamental entre Bosch y Peña Gómez, respecto al régimen balaguerista y las estrategias de lucha para alcanzar el poder. Véase a Jiménez Polanco (1994).

<sup>28</sup> La evidencia histórica indica lo siguiente: en el PLD hubo una primera división a principios de los ochenta del pasado siglo XX, de la cual resultaron expulsados Antonio Abreu (Tonito) miembro fundador del partido y su primer secretario general hasta el momento de su expulsión, además de los hermanos Fiallo y Rafael Albuquerque. En 1991 fue expulsado Max Puig. Albuquerque luego regresaría a la organización y sería vicepresidente de los gobiernos presididos por Leonel Fernández entre 2004 y 2012, mientras Max Puig sería ministro de medioambiente y trabajo en los mismos gobiernos y su partido APD apoyaría a Leonel Fernández desde 1996 hasta el 2010. A finales de los ochenta, e incluso en la primera parte de los años noventa, hubo choques entre la dirección más tradicional del partido (Norge Botello, Euclides Gutiérrez, Blanco Fernández, etc.) y los jóvenes, quienes emergían cada vez con mayor poder, me refiero a personas como Danilo Medina, que al igual que Botello llegó a ser Presidente de la Cámara de Diputados, Temístocles Montás, que aunque viejo fundador del PLD estaba más cerca de los jóvenes, Daniel Toribio, e incluso Leonel Fernández. Esas luchas llevaron a la selección de Leonel Fernández como compañero de boleta de Juan Bosch en las elecciones de 1994 y a ser seleccionado candidato presidencial en las elecciones que dos años después, en 1996, se celebraron, llevándolo por primera vez a la presidencia de la República.

Pero ninguno de estos cambios hubiese encontrado asidero de no haber existido un proceso paralelo de transformación social en desarrollo, producto, a su vez, de un profundo cambio impulsado por la globalización desde los años setenta y principalmente en los ochenta. Esto se vio claro al final del siglo XX con las reformas neoliberales. No se trataba de un simple cambio de modelo de desarrollo e integración en la economía mundial, sino de una profunda transformación social que modificó la posición de los actores tradicionales y dio pie al surgimiento de nuevos protagonistas sociales, al tiempo que marcaba un nuevo rumbo de la socialidad. Se trataba ahora de un proceso de fragmentación social significativo, de informalización creciente del mercado laboral, de predominio de una lógica de consumo envuelta en una creciente individualización y atomización de los colectivos sociales. Todo esto tendría un claro correlato en la esfera política, donde ahora era difícil movilizar a la ciudadanía impulsando proyectos colectivos como la movilización populista anti oligárquica, o las luchas democráticas contra el autoritarismo. Lo que ahora se afirmaba eran proyectos fragmentados de impugnación social que no pretendían modificar la estructura general del Estado, ni mucho menos cuestionar el poder político establecido. No se trataba de la “reforma *versus* la revolución”, lo que ahora quedaba establecido era la sociedad neoliberal dominada por la fragmentación social, el individualismo como lógica de vida y el consumo de masas como horizonte de cultura.

Dicho de otro modo, el faccionalismo no puede explicarse por el reduccionismo clasista de Bosch, con su teorización sobre el determinismo “pequeñoburgues” del pueblo dominicano, aunque en sus escritos encontremos muchas ideas fecundas, que ayudan a entender el complejo lazo entre sociedad y política. Tampoco puede decirse que fue el clientelismo el aspecto determinante, puesto que al menos en su fase reciente lo que hace el faccionalismo es administrar la política clientelar de los partidos y generalizarla a todo el tramado social, no producirla.

Mi explicación remite a tres conjuntos de factores. El primero se refiere al formato caudillista de la estructura política creada en el país tras la muerte de Trujillo, formato que fue el mecanismo que, gústenos o no, dio paso a las luchas democráticas. El tipo de



liderazgo así creado convirtió en verdaderos séquitos de caudillos partidarios la creación de la élite política que administraría el proceso democratizador, pero también produjo los cuadros que sostendrían el autoritarismo como cultura política. El caudillismo democrático moderno —como podría llamársele al proceso de creación del liderazgo político dominicano— articuló a dichas élites como pequeños grupos de interés al interno de los aparatos caudillistas, en un caso en tanto verdaderos representantes de segmentos y grupos sociales (PRD), en otros como simples grupos que monopolizaban segmentos del poder burocrático-estatal (PRSC), y en otros como un verdadero séquito fragmentado en lucha por el favor del caudillo (PLD).

Sin embargo, el fenómeno descrito solo produjo algunas condiciones necesarias para que la facción pasara a liderar la acción de los partidos y articulara de ese modo los débiles lazos que en esas condiciones mantenía el sistema de partidos con la sociedad, vale decir: el clientelismo no precipitó el moderno rol de la facción. Y es aquí donde la sociedad neoliberal globalizada y el nuevo papel del Estado desregulado hacen su papel.

Regreso entonces al tema estatal. Es algo establecido en la literatura sociológica y politológica dominicana el reconocimiento del Estado como el agente articulador y promotor de muchos de los actores principales del proceso histórico-político dominicano, principalmente a propósito de las élites empresariales, el poder del estamento militar, la articulación de la élite política conservadora balaguerista, e incluso ha sido el Estado el agente que potenció el desarrollo de las clases medias, como ya se ha visto. Lo que ahora interesa es simplemente destacar en la coyuntura de los noventa algunos elementos específicos de este proceso general.

El primer elemento que debe destacarse es el derrumbe del desarrollismo estatal. Con ello indico el proyecto, sobre todo impulsado por Balaguer y asumido en su fase populista por el PRD, mediante el cual el Estado era el actor dirigente del proceso de desarrollo, no solo en la dirección de las políticas encaminadas a ese propósito, sino en la producción y orientación de los recursos que los agentes del desarrollo requerían: apoyo financiero al empresariado industrial, fortalecimiento de la banca privada local como mediador de la distribución de esos recursos, y un marco legal



que le facilitara la acumulación industrial-financiera, vale decir, el proteccionismo económico. En ese modelo la idea implícita era asegurar a los trabajadores salarios estables, que en las estrategias estatales se tradujo, inicialmente, en la ley de austeridad y luego en un modelo abierto de liberalizaciones salariales. Se perseguía estabilizar los precios agrícolas, lo que terminó perjudicando a los campesinos, bajo el objetivo de asegurarle a los consumidores urbanos precios estables. Bajo el PRD se pretendió continuar la lógica desarrollista en un modelo neokeynesiano de gastos públicos dirigidos que aumentaron el déficit fiscal y la deuda pública. Con la vuelta al poder de Balaguer, en vez de la austeridad fiscal que se imponía ante la crisis, se pretendió acentuar el proteccionismo y, por la vía del manejo de la política monetaria, manejar el gasto público y mantener el esquema desarrollista (Despradel, 2005; Ceara, 1984; CEPAL, 2001; Guzmán, 2011).

Independientemente de que el proyecto desarrollista nunca logró armar un modelo que articulara plenamente todos los componentes referidos arriba, la realidad es que a finales de los ochenta, bajo la dirección del segundo gobierno de Balaguer (1986-1996), la economía en su conjunto entró en crisis, agotándose a su vez el modelo desarrollista centrado en la protección del Estado y el desarrollo del mercado interior. Esto se produjo porque el sector dinámico de la economía que aseguraba los recursos del crecimiento (el sector exportador, principalmente el azucarero estatal) entró en una honda recesiva; pero también ocurrió en parte porque sectores emergentes ligados a los servicios competían por el espacio hegemónico que mantenía el sector industrial sustitutivo de importaciones aliado a la banca nacional (turismo y zonas francas) y, finalmente, se produjo porque el propio sistema económico internacional se había recompuesto, tras el fortalecimiento de lo que luego se identificaría como la globalización y que en términos de opciones de desarrollo, por lo menos en un primer momento, se identificó como el *Consenso de Washington*.

Pero el principal componente que aportó el Estado de cara al proceso de fragmentación interna de los partidos (facciones) lo constituyó lo que podemos llamar “el potencial neopatrimonialista”, vale decir: la enorme capacidad de recursos que logró concentrar el Estado como producto de las reformas que en los noventa

produjeron recursos de los cuales se beneficiaron las élites políticas, en esencia las que controlaban el poder estatal, pero también el conjunto de la élite en el sistema de partidos. Aun así, esto no hubiese sido posible si el sistema institucional estatal no hubiese entrado en crisis, liberalizando controles internos en el conjunto de aparatos de Estado, lo que de suyo ya lo facilitaba el modelo desarrollista mismo, envuelto en una dinámica centralizadora en su gestión y en un estilo presidencialista en lo político. Todo esto se culminaba con las transformaciones sociales descritas, donde quizás los dos elementos centrales fueron el creciente individualismo económico a que la apertura neoliberal condujo a la economía y la agudización del proceso de vulnerabilidad social y económica en marcha, ya desde la crisis del desarrollismo protectionista, hasta llegar a su clímax con la informalización laboral y el proceso de concentración del ingreso que desató el nuevo esquema de desarrollo, tras la hegemonía del neoliberalismo (CEPAL, 2001; Despradel, 2005).

Estas transformaciones estatales a la larga aumentaron el potencial de recursos financieros del Estado. Por un lado, las privatizaciones impulsadas primero por Balaguer, luego continuadas y profundizadas por Leonel Fernández, le permitieron al grupo en el poder disponer de millonarios recursos líquidos, que fueron empleados en políticas no bien establecidas, pero sobre todo orientadas a tareas clientelares o simplemente paliativas de las profundas desigualdades que el mismo modelo económico estimulaba. Fue de esta manera que se armaron programas dirigidos de asistencia social, que con el tiempo alcanzaron una clara eficacia administrativa y gerencial, pero que simplemente expresaban el punto de vista neoliberal ante la pobreza: atacarla como resultado del “goteo” del crecimiento económico, como un objetivo subordinado de política social y no como un eje prioritario del desarrollo.

En una sociedad individualista, profundamente fragmentada, donde el sistema de partidos había perdido los ejes del discurso redentor de tipo populista que estimulaba la acción colectiva en clave caudillista y donde el Estado había sido derrotado en su propuesta desarrollista por el neoliberalismo, las élites políticas tendieron a la dispersión y fragmentación en sus propias organizaciones, siendo ayudado en esto por el derrumbe de la política

de caudillos, tras la muerte de los jefes políticos históricos que crearon el sistema de partidos. En tales condiciones, el Estado se hizo presa fácil como botín privado del sector de la élite política que, tras el giro conservador de la política de partidos, pasó a controlar el poder del Estado, me refiero al PLD; y es aquí donde el corporativismo clientelista pasó a desempeñar un papel de primer orden en ese partido.

El faccionalismo pasó a constituirse así en un mecanismo de readaptación de las élites políticas dispersas y en crisis de identidad, como también el clientelismo se convirtió en un mecanismo de dominación del sistema de partido ante la sociedad, tras el fracaso del desarrollismo como propuesta estatal de ordenamiento social y político. Indudablemente que esto se acompañó de importantes cambios culturales en la sociedad y en el Estado, tanto en la perspectiva de un reacomodo del sistema de vida de las personas (transnacionalismo, individualismo del mercado, consumismo creciente, cohabitación cotidiana con la violencia y la inseguridad públicas, cambios en las expectativas de movilidad social, entre otros) y el Estado (tecnocratización de la gestión pública, crisis institucional, ineficiencia burocrática y sobre todo crisis de la gestión social). El resultado ha sido la clientilización del sistema político y una profunda ruptura entre sociedad y Estado, al menos desde la perspectiva de la construcción de un discurso ciudadano que hiciera de la democracia el espacio común de la convivencia política.

### *Neopatrimonialismo*

Así, pues, el tercer elemento que debe reconocerse para entender el predominio de las facciones en la política de partidos desde los años noventa a nuestros días es el manejo neopatrimonial del Estado por parte de las élites políticas, y principalmente del PLD, partido que desde 1996 ha pasado a ser la fuerza política hegemónica. Como sabemos, el prolongado dominio dictatorial del Estado y la sociedad dominicanos por Trujillo, durante tres décadas, hizo de la economía un verdadero monopolio en la persona del dictador, de suerte que no solo las oligarquías tradicionales tuvieron que someterse a la dominación política del

dictador, también quedaron prácticamente excluidas del proyecto de desarrollo capitalista que indudablemente Trujillo impulsó, proyecto que terminó convirtiendo dicho proceso en una suerte de “empresa capitalista unipersonal”.

Aun cuando la fuerza del patrimonialismo de Estado prácticamente cubre toda nuestra historia política republicana, es el “momento” político de la dictadura trujillista el que marcó el ascendiente neopatrimonial que modernizó y a su vez generalizó, el manejo del Estado como bien privado por parte de las élites políticas. En ese contexto, la muerte del dictador en 1961 traspasó al Estado el conjunto de las propiedades del dictador. Esto no solo hizo del Estado el principal empresario nacional, sino que lo convirtió en un objetivo central de la política oligárquica. De repente fue el Estado el que pasó a convertirse en el espacio necesario para que los grupos oligárquicos tradicionales pudieran ahora expandirse como clase económica y fortalecer su poder político. Como sabemos, durante todo el período de crisis post trujillista (1961-1965) ese objetivo oligárquico se hizo imposible y las empresas años atrás propiedad de Trujillo permanecieron como propiedad estatal (ONAPLAN, 1968). De todos modos, en el incierto período de crisis post dictatorial —salvo el interregno democrático del gobierno de Bosch derrocado en septiembre de 1963, tras siete meses en el poder—, los militares manejaron como un botín privado el aparato de gobierno, sobre todo bajo el gobierno de facto del llamado Triunvirato. Ejemplo de ello fue el papel de las llamadas cantinas militares, tras las cuales las camarillas militares se emplearon a fondo en el contrabando convertido en negocio semi público.

Fue con el ascenso de Balaguer a la presidencia en 1968 y su prolongada permanencia al frente del poder central hasta 1978, que desde el Estado se implementó una política de apoyo y desarrollo de un empresariado moderno en el país. Sin embargo, aunque en la práctica la política de desarrollo impulsada por el régimen balaguerista definió toda una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, el Estado mantuvo el control de las principales empresas monopolistas que fueran propiedad de Trujillo: el CEA, la CDE, el Banco de Reservas (este último fue siempre una propiedad formal del Estado bajo la dictadura) y el conjunto de empresas industriales y de servicio, que pasaron a

agruparse como el grupo CORDE. Al fortalecerse la industrialización por sustitución de importaciones y el Estado dar los pasos para afianzar a un sector financiero moderno en el país, se impulsó una política de gradual traspaso al sector privado del sector de mercado que hasta los años setenta controlaba CORDE, aunque Balaguer durante su gobierno de 1966-1978 nunca se planteó el traspaso a manos privadas del sector monopólico estatal azucarero y del sector eléctrico.

De todos modos, el esquema de equilibrio tenso mediante el cual Balaguer mantenía el control de las facciones militares y en esencia el poder político, se articuló a una dinámica de favores estatales apoyado en el empleo neopatrimonial de bienes públicos. En última instancia el poderoso sector estatal fue manejado para favorecer al emergente empresariado moderno, no a través del manejo de favores a simples camarillas sino en sus aspectos esenciales por medio de políticas públicas, como la ley 299 de desarrollo industrial y los incentivos fiscales a regiones y programas, entre otros aspectos. El séquito presidencial era favorecido, pero tratando de no poner en cuestionamiento el modelo de desarrollo que el poder presidencial impulsaba.<sup>29</sup> Por ello, sostengo que bajo el balaguerismo hubo un generalizado manejo de favores hacia las élites económicas, pero enmarcado en un modelo proteccionista de crecimiento.

La llegada al poder del PRD en 1978 y el regreso al poder de Balaguer en 1986 redujeron en lo fundamental la apelación al favor estatal, aunque el poder central permaneció siendo una fuente de favores para las élites económicas y políticas. Pero lo principal es que el favor estatal lo que movilizaba era esencialmente las políticas de desarrollo y la acción estatal en el ordenamiento

---

<sup>29</sup> Durante el gobierno de los doce años ese esfuerzo fracasó, pues los privilegios a los militares, por ejemplo, en el manejo del contrabando llegaron a un punto tal que terminaron afectando los intereses de los grupos industriales, los que a su vez eran protegidos por el propio Estado. Esto, obviamente, generaba choques entre diferentes grupos del bloque de fuerzas en el poder y terminó en 1978 facilitando que importantes núcleos empresariales pasaran a apoyar al PRD, que finalmente triunfó en la competencia electoral de ese año.

de la economía en el manejo del privilegio hacia las élites y no la prevaricación y el peculado como instrumento de enriquecimiento de la élite en el poder,<sup>30</sup> convertido en políticas de Estado.

A partir de la llegada del PLD al poder en 1996 y principalmente de su regreso al poder en el 2004, esta lógica del privilegio estatal a favor de grupos económicos y élites políticas sufrió una sustancial transformación. En primer lugar, la privatización de las empresas estatales eliminó el poder propio del Estado como empresario e hizo de las áreas económicas objeto de las privatizaciones verdaderos monopolios nacionales, como ha sido el caso del sector eléctrico. Sin embargo, esas áreas privatizadas, no pasaron a manos simplemente del empresariado privado, a las mismas se vinculó la élite política en el poder y por esta vía el núcleo central de la nueva élite política en el poder pasó a constituir parte del empresariado emergente. Lo novedoso de esa situación fue que esta fracción empresarial de origen político, este grupo o segmento de la nueva élite en el poder, no rompió sus lazos con el poder político y el sistema de partidos, quedando sus miembros simplemente vinculados al empresariado como “nuevos miembros”, como fuera el caso de muchos dirigentes del reformismo balaguerista y del propio PRD, durante las administraciones de sus organizaciones políticas (PR:1966-1978; PRD: 1978-1986; PRSC: 1986-1990; y PRD: 2000-2004). Por el contrario, este segmento de dirigentes del PLD enriquecidos y vinculados al sector empresarial mantuvo se vinculó con el poder político y lo profundizó. Fortaleció así el poder corporativo de su organización política, al convertir en un verdadero grupo de interés económico su espacio político en el partido. Eso produjo un nuevo fenómeno político en el país: la corporativización del poder político como empresa económica, el surgimiento de un empresariado económico cuya tarea era la política.

---

<sup>30</sup> La presencia de la corrupción es otro asunto y en los gobiernos del PRD y en los de Balaguer de mediados de los ochenta, ciertamente, hubo importantes casos de corrupción, con algunos escándalos. Pero la corrupción nunca alcanzó las proporciones que ha alcanzado en las administraciones del PLD, ni tampoco llegó a generalizarse en toda la trama y niveles de administración pública como hoy se observa.

Es cierto que este fenómeno ha sido propio de un segmento del cuerpo político del PLD que como aparato dirigencial controla al partido de gobierno. Pero sus consecuencias han afectado a todo el andamiaje burocrático de la organización y al propio Estado. En primer lugar, ha creado una suerte de poder económico corporativo del cuerpo dirigencial peledista, lo que al tiempo que ha fortalecido su espacio de poder económico y político en el Estado, ha afianzado su poder en la estructura partidaria. Con ello la élite dirigente del partido ha utilizado ese poder corporativo interno en la organización para afianzar su dominio vertical y autoritario en la cadena de mandos. Como es lo habitual, esto ha traído un manejo más eficiente del cuerpo burocrático-partidario, pero ha alejado su dirigencia de su cuerpo político local y bloqueado la democracia interna. De esa forma, entre el cuerpo político dirigente del PLD y el conjunto de instituciones del Estado se ha producido un trasiego, como ya he indicado (capítulos III y VII), donde los límites entre lo público y lo privado pierde sentido, siendo el poder corporativo de la élite dirigente la dimensión vinculante que mantiene unido lo político con lo empresarial, lo partidario con lo corporativo, el interés público con el interés privado.

Lo hasta aquí descrito muestra solo una de las vías por medio de las cuales se puede manejar el privilegio político y hacer del Estado un bien privado. Hay, naturalmente, otras vías. Deseo señalar al menos dos: la del clientelismo de Estado, y la de la simple corrupción. Aquí lo central es apreciar como las acciones clientelistas han dejado de ser mecanismos puntuales y pasado a articularse como verdaderas “políticas públicas”,<sup>31</sup> se han convertido

---

<sup>31</sup> En ese sentido hay una distancia enorme entre programas asistenciales como los impulsados en los años setenta por organizaciones como *Cruzada del Amor* y los desarrollados a principio de este siglo, como el programa *Comer es Primero* o *Quisqueya Digna*. El primer tipo de programas mantenía en la ambigüedad la acción clientelista como acción privada de un grupo político o como acción estatal, el segundo tipo la asume claramente como una acción que formalmente es estatal. Por otro lado, aunque su orientación se dirige claramente a favorecer un grupo “privado” (PLD), pero que opera en la esfera política, y su accionar hoy día se ha tecnificado, el manejo clientelar de bienes públicos, por parte del aparato político partidario, resulta en este caso esencial para la facción



así en acciones más o menos permanentes, organizadas burocráticamente y técnicamente desarrolladas en base a criterios tecnopolíticos. En este caso la distinción entre lo clientelar propiamente hablando y lo “político/institucional” se hace difusa, siendo precisamente esta fina diferencia la clave de su éxito político. Asimismo, estas acciones no derivan simplemente de una manipulación de la élite en el poder para alcanzar fines políticos en su organización, sino que se producen también como consecuencia de un enfoque específico del desarrollo y del lugar que en ello debe ocupar la lucha contra la pobreza. Las acciones clientelistas que encubren estos programas pasan así a ser parte constitutiva de propuestas más generales de conexión del Estado con la sociedad y de dominación de las élites dirigentes hacia la población. El clientelismo por esta vía adquiere institucionalización como política de Estado.

Es indudable que el manejo de recursos estatales para fines clientelistas no se agota en este tipo de programas focales dirigidos a los pobres. El gasto en programas manejados con un fuerte enfoque clientelista no son los más visibles. Son las acciones político-estatales y partidarias de las élites en el poder, en este caso del PLD, en la lucha electoral las que se hacen más visibles como acciones clásicamente clientelistas, pero, paradójicamente, estas acciones son siempre coyunturales y no son las que concentran más recursos, aunque mucho dinero mueven. Las acciones clientelistas menos perceptibles, envueltas en programas permanentes dirigidos a los pobres y a grupos corporativos de la sociedad y economía, a través de subsidios y otras acciones, movilizan mucho más recursos y son las que en el fondo tienen mayor eficacia para las élites políticas que controlan el poder del Estado. Más aun, las acciones clientelistas en períodos de campaña electoral cuando resultan eficaces lo son a propósito de su vinculación con el primer tipo de acciones. Por ejemplo, en períodos de campaña electoral el manejo de las tarjetas para los pobres se acentúa, se hace más propaganda con los programas focales que maneja el gobierno, etc.

---

que controla el Poder Ejecutivo. De esta forma, la acción clientelar se convierte en un componente central de la racionalidad política de este ordenamiento clientelista del vínculo Estado/sociedad.



Pero lo central continúa siendo el hecho de que hoy día se ha tecnificado el manejo clientelar de bienes públicos de quienes detentan el poder. Vale decir: hay mayor eficacia en el manejo de recursos estatales dirigido a los pobres para fines políticos, los programas son mejor controlados, hay toda una burocracia estatal que racionaliza el empleo de esos recursos, sus efectos son medidos con modernas técnicas de seguimiento y evaluación. Lo que el aparato político que controla el Estado maneja en este proceso es sencillamente la acción discursiva que racionaliza el programa y que saca provecho partidario o faccional de sus resultados. Independientemente de que esto simplemente representa una realidad de hecho, indica otra cosa: le reporta a la élites clientelista que maneja los programas una apariencia de objetividad y sentido de equidad en el manejo de los recursos, lo que produce la idea de una buena causa, de una acción “desinteresada”, simplemente “inspirada en el espíritu de justicia” que se asume anima a la élite.

Indudablemente que este razonamiento lo que discute es el empleo de los bienes públicos para fines clientelares, sin introducir el otro componente del problema: el beneficio personal, o corporativo, que muchos dirigentes políticos pueden obtener al manejar y vincularse a los programas clientelistas del Estado. En este caso la acción clientelista abre otro capítulo del neopatrimonialismo de Estado, el de la corrupción y el peculado, asunto que se ha discutido en el Capítulo VII de este libro. Lo único que debo agregar para finalizar este apartado se refiere a las condiciones de empleo de los recursos públicos según las coyunturas económicas e institucionales. Paradójicamente, en un Estado manejado en una lógica neopatrimonial, las élites en el poder, y en concreto las administraciones del PLD, asumen lo que los economistas llaman una respuesta contra-cíclica en la implementación de sus políticas. Veamos. Cuando en la economía se asiste a una “buena coyuntura” (buenos precios internacionales de las exportaciones, aumento de la demanda interna y por tanto de la producción y el tamaño del mercado, etc.) aumentan las recaudaciones y por tanto potencialmente se dispone de mayores recursos para ser destinados a políticas de claro sesgo clientelar. Cuando se trata de la situación inversa, el gobierno central no disminuye el gasto, sino que lo mantiene o aumenta por la vía de los empréstitos y por tanto mantiene

o amplía sus programas clientelares. Se instala, pues, una dialéctica que hace del empleo de recursos estatales para fines clientelares una espiral ascendente.

Este es un asunto más complejo de lo aparente y cuyas consecuencias son, en muchos sentidos, perniciosas para la economía en su conjunto y para la gente concreta en particular. Esa dialéctica estatal del gasto, en una suerte de keynesianismo clientelar y salvaje, va en continuo aumento como condición de su propia existencia como política y como requisito del poder de la élite que controla el Estado. Con ello se potencia el déficit fiscal. Esto último es un resultado no solo de las ondas recesivas del ciclo económico que disminuyen el ingreso del sector público, sino también producto de los límites impositivos del potencial de recaudación (que establece el acuerdo de clase en todo esquema de tributación). Si las políticas públicas que amplían permanentemente el gasto continúan, aun en las malas coyunturas, el endeudamiento permanente del gobierno central “ceba la bomba” para la crisis. En el ínterin los ingresos de la gente tienden a descender y las políticas salariales se hacen rígidas. Es claro que en esta dialéctica la política clientelista se convierte en un activo de la crisis y si a ello se añaden los estragos de la apropiación privada de recursos estatales, vía la corrupción en programas de inversión, en programas sociales y en general de gastos, resulta claro que el manejo neopatrimonial de recursos estatales no solo drena recursos al erario, sino que se convierte en una especie de política de crisis permanente, cuyo remedio es aumentar las condiciones que producen la enfermedad.

A estas dificultades que plantea la implementación de programas públicos, en el campo social o de inversión en infraestructura, o simplemente de gastos, se añade el componente propio del hiperpresidencialismo de Estado que organiza al aparato estatal dominicano, como se ha analizado arriba (Capítulo VI). Independientemente del debate relativo a los esfuerzos que puede hacer un presidente por frenar el uso neopatrimonial de bienes públicos al impulsar sus programas de gobierno, es claro que la centralización del poder obliga al primer mandatario a transferir decisiones al séquito burocrático que no tiene capacidad de control y el sistema en su conjunto no auto regula. En la práctica, la gestión

pública termina convirtiéndose en un ejercicio “federativo” de jefaturas políticas que son las que concretamente controlan los aparatos estatales. En esa dinámica el presidente tiene formalmente el control pero en la práctica su dominio es siempre el resultado de un acuerdo político. Es esto lo que dota al Comité Político del PLD de un poder corporativo que conduce al Presidente de la República a un trasiego permanente entre partido y gobierno que hace de la separación entre lo público y lo privado un ejercicio difícil de reconocer. Es esto lo que oculta la grave crisis que afecta al partido de gobierno, el sometimiento de lo político a los imperativos de lo económico, no porque un poder empresarial externo a la organización le haya impuesto directrices, sino porque el propio mando político ha devenido en una corporación económica.

En esta línea de reflexión, un aspecto a discutir es el de la posibilidad de la salida del gobierno del PLD y sus impactos en la cadena de mandos en la organización. La discusión giraría en torno a dos elementos: a) si quienes han sido jefes de Estado, es decir Fernández y Medina hasta hoy, permanecerían con ese gran poder en la toma de decisiones de la organización. Podría avanzarse la hipótesis de que al perder poder neopatrimonial, el poder de ambos líderes se vería mermado, quizás de manera posterior a una lucha que se plantearía entre los dos liderazgos cuyos resultados mermarían el poder de ambos líderes. b) El segundo elemento gira en torno a la discusión sobre las relaciones entre Comité Político y Comité Central. En esa situación, la de un PLD de nuevo en la oposición, es razonable preguntarse si la subordinación del segundo en torno al primero se mantendría. Es previsible que en este caso el Comité Central adquiera mayor autonomía e influencia. Es evidente que ello estimularía o potenciaría el surgimiento de liderazgos internos emergentes, que no necesariamente cuestionen a los dos líderes de la organización, pero sí puedan presionar a los dirigentes del Comité Político para el cambio de su composición. La hipótesis hasta aquí planteada se escribió en marzo del 2016. Danilo Medina logró triunfar en las elecciones del 2016, pero ello no anula el razonamiento prospectivo anterior, simplemente añade otro componente: la predicción de un conflicto brutal entre Fernández y el reelecto presidente Medina ante el potencial de crisis que esto implica y lo que supone en términos de legitimidad

y hegemonía del partido ante la sociedad y los grupos de poder en el país, conduce a una visión realista donde Medina buscaría una especie de *modus vivendi* con Fernández, y a este último dicha situación lo llevaría a evadir el choque de trenes, el resultado sería una suerte de compromiso difuso entre ambos líderes, por lo menos hasta un tiempo antes del 2020, donde se plantearía el tema de la sucesión. Lo descrito parece un escenario de la Francia de Luis XIV.

### *Cierre*

Pese a que los partidos políticos ocupan el lugar central de la política democrática dominicana, abandonados a su suerte históricamente los mismos han devenido en maquinarias clientelistas organizadas en verdaderas federaciones como grupos de interés particulares. En tales condiciones, hoy día los partidos sufren una mutación histórica, tras la desaparición de los grandes caudillos y sobre todo debido al predominio del faccionalismo que ha clientelizado la política democrática en el país. Esto se ha producido en gran medida por el manejo neopatrimonialista de las instituciones estatales y una verdadera transformación de las relaciones entre sociedad y Estado.

Hacer de la política de partidos el único eje del proceso de democratización conduce sin duda alguna a la profundización del clientelismo y a un empeoramiento de la gestión pública. Y sin embargo, sin un sistema de partidos moderno no hay viabilidad para la política democrática. Esto obligaría “en buena lid” a replantear la relación entre partidos y sociedad civil, como a rearticular las relaciones entre Estado y sociedad, pero me temo que para que ello ocurra es la sociedad y no la política, la que debe producir capacidades que muevan a los partidos a redefinir sus lazos con el ciudadano común.

A mi criterio el eje que debe guiar la relación Estado-sociedad, base de toda transformación democrática, precisa de centrarse hoy más que nunca en la reivindicación ciudadana. Es preciso hacer del ciudadano el eje articulador del proceso de democratización, recuperar la condición ciudadana como el motor de la política democrática. Esto, como lo veo, es una condición de las nuevas bases

institucionales que requiere hoy la política de partidos, capaz de permitirle orientarse hacia la gente, no simplemente vista como objeto de la acción política, sino principalmente como sujeto de la misma. Esto replantearía la necesidad de un nuevo marco en el que la política sea desnudada de su ropaje redentor y sea asumida como responsabilidad colectiva en manos de reales ciudadanos. En el mundo de hoy no hay lugar para ninguna redención. La prédica redentora es un fantasma que conduce simplemente a la demagogia, al populismo y al clientelismo, antesalas del autoritarismo y la pérdida de las conquistas democráticas. La política debe reconocerse hoy como el verdadero terreno donde se manejan los problemas que todos compartimos como comunidad civilizada y libre. Por ello la política no debe asumirse como el patrimonio de los partidos, ni como su responsabilidad exclusiva, aun así requiere de los partidos y pasa por los partidos, pues los mismos continúan constituyendo el mecanismo principal por medio del cual la democracia asegura su legitimidad, fundada en la libre y justa competencia por el poder.

En el pasado reciente se asumía la política como un ejercicio únicamente centrado en la búsqueda del poder. Pero si de lo que se trata es de hacer del ciudadano el sujeto finalmente responsable de la política, en la comunidad de hombres y mujeres libres, esta última deberá ser asumida como el proceso mediante el cual la comunidad se organiza como comunidad de derechos. Visto así, la competencia por el poder no puede pensarse ni asumirse en una sola dirección, en un juego de todo o nada; debe reconocerse como la búsqueda permanente del compromiso responsable entre sujetos de derecho que tratan no solo de alcanzar el poder, sino de resolver sobre todo sus problemas comunes (Hannah Arendt). Sin ese compromiso los problemas de la vida pública difícilmente puedan ser asumidos y mucho menos resueltos. Esto implica no solo sentido de responsabilidad, sino también realismo, y ello pasa por reconocer que en la vida social no existe ninguna posibilidad de redención final de los males del hombre, ni de los problemas de la sociedad. Los mismos son el producto de las acciones y situaciones humanas. Deben ser, pues, resueltos por sus creadores.

Medio siglo de experiencias de luchas democráticas debe al menos habernos enseñado el ABC de la convivencia política y me

temo que estemos todavía hoy muy alejados de ese ideal elemental de prudencia y entendimiento. Desterremos al menos la política redentora que funda no solo el caudillismo y el clientelismo, sino también la injusticia, el miedo y el autoritarismo. Construyamos una política ciudadana responsable. Ese camino es probablemente el más difícil, pero al menos permite organizar el juego político-democrático en un marco de reglas que compromete a todos, obligándonos a asumir responsablemente los problemas que compartimos, de acuerdo a nuestras posibilidades reales de resolverlos.

La democracia dominicana se encuentra hoy en un momento de crisis, lo que abre oportunidades. A mi criterio la ruta conservadora de la "consolidación democrática" abierta por el pacto PRSC-PLD, tras el llamado "Frente Patriótico" de 1996, condujo a la clientilización del sistema político y al deterioro de la institucionalidad democrática, haciendo del Congreso un instrumento dócil al servicio del poder presidencial y de la justicia un aparato racionalizador y justificador del privilegio de la élite política del partido gobernante. La consolidación conservadora también arrastró al PRD como gran partido de masas. El poder concentrado por el PLD fue de una naturaleza tal que logró dispersar a la oposición y hacerla inefectiva, pese al descontento de masas. El deterioro opositor llegó a un punto tal que el PRD terminó envuelto en una crisis permanente que condujo no solo a la división y a la salida de la organización de la mayoría, fundando el PRM, sino que hizo de lo que quedó del PRD una organización obediente y subordinada al monopolio político del PLD, en particular del poder presidencial concentrado hoy en Danilo Medina.

El esfuerzo opositor hoy día enfrentando al PLD-PRD y aliados ha tenido resultados limitados, recuperando cierta capacidad electoral que necesita consolidarse. Lamentablemente, el PRM como organización líder del campo opositor se encuentra en proceso de cohesionamiento interno, lo que acarrea dificultades que limitan el ejercicio del liderazgo en ese partido (Mejía y Abinader), entre otras causas por la fuerte presencia del modelo faccional heredado del PRD y la poca creencia de sus líderes en una propuesta renovadora, no simplemente en el campo programático sino en la visión y práctica de lo político. En la oposición más a la izquierda (OP-APD de Minou Tavárez Mirabal y Max Puig y AP de Guillermo Moreno)

no se ha podido cohesionar opciones creíbles en la población que movilice el voto popular y de la clase media. Estas organizaciones se han mantenido como grupos minoritarios, lo que debería fundar la duda en sus dirigentes de la eficacia de la línea mantenida, rígida en su potencial de alianzas, sobre todo con fuerzas como el PRM, y estrecha en sus estrategias de cambio político y social.

Las fuerzas democráticas dominicanas son heterogéneas, forman parte de ellas no solo las organizaciones políticas (de izquierda, centro, derecha, socialdemócratas y conservadores) que hoy figuran en la oposición al PLD, sino también la dispersa sociedad civil, el movimiento sindical débil y disperso e incluso amplios sectores del propio PLD. Es imposible unificar todo ese conjunto de actores en un solo cuerpo político, ni siquiera en un frente común, pero sí es posible ponerse de acuerdo en asuntos básicos que deben impulsarse en conjunto. Esto es requisito para avanzar en el camino que debe conducir a un replanteamiento de las relaciones Estado-sociedad, que sienta las bases de un programa democrático que ciudadanice la lucha política. Ese programa debe admitir y los partidos políticos deben reconocer, que solo un programa democrático radical que centre en la construcción del ciudadano la base de su política, podrá reordenar nuestra casa democrática y hacer del sistema de partidos un instrumento que sirva a la sociedad sin servirse de ella. Ciudadanizar la política, radicalizar el programa democrático, es la tarea.



## BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, Daron y James A. Robinson (2005): *Economic origins of dictatorship and democracy*, London-New York, Cambridge University Press.
- ACOSTA MATOS, Eliades (2012): *La telaraña cubana de Trujillo* (dos volúmenes), Santo Domingo, Archivo General de la Nación.
- ACOSTA, Gabriela y Francisco Cuello Villamán (2002): *Los partidos políticos por dentro. Estructura y funcionamiento del PRD, PRSC, Y PLD. 1979-2002*, Santo Domingo, Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, Santo Domingo.
- AGUASVIVAS, Freddy (2009): *Todas las posibilidades*, Santo Domingo, Impretur.
- ÁLVAREZ VEGA, Bienvenido (1983): *Prensa escrita y estructura de poder en República Dominicana*, Santo Domingo, Alfa y Omega.
- ÁLVAREZ, Roberto y Wilfredo Lozano (2015): "Inmigración haitiana y nacionalidad en República Dominicana", en: *Foreign Affaires Latinoamericana*, octubre-diciembre, pp. 83-91.
- ÁLVAREZ, Rosa Rita, Wilfredo Lozano, Addys Then Marte, Gerardo Pieter y Wanda Polanco (Coordinadores) (2010): *La sociedad civil dominicana: contribución a su historia*, Santo Domingo, Editora Búho.
- ALCANTUD, José A. (1997): *El clientelismo político. Perspectiva socio-antropológica*, Barcelona, Anthropos.
- ALI, Tariq (2005): *El choque de los fundamentalismos, Cruzadas, yihad y modernidad*, Madrid, Alianza Editorial.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2015): *"Sin papeles no soy nadie". Personas apátridas en la República Dominicana*, Madrid.
- AQUINO, José Ángel (2014): *Elecciones primarias. La lucha por la nominación presidencial en la República Dominicana*, Santo Domingo, Editora Centenario.



- ARISTY ESCUDER, Jaime (2012): *el lado oscuro de la SunLand*, Santo Domingo, Editora Búho.
- ARTILES, Leopoldo (1982): *Ideología del empresariado dominicano*, Tesis de Maestría, FLACSO-Sede México.
- \_\_\_\_\_. (1986): "Ideología de la burguesía industrial dominicana", en: *Estudios Sociales*, Año 19, No. 15, pp. 37-72.
- \_\_\_\_\_. (2002): *Participación y representación: la ciudadanía a la búsqueda de la política*, Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.
- \_\_\_\_\_. (2010): "Estado, sociedad civil y democracia en la República Dominicana", en Álvarez, Rosa Rita, Wilfredo Lozano et. al. (editores): *La sociedad civil dominicana. Contribución a su estudio*, Santo Domingo, MUDE-CIES-UNIBE y Alianza ONG.
- \_\_\_\_\_. (2008): *Cultura y vida cotidiana en la globalización. Cambio cultural en Santo Domingo en los inicios del siglo XXI*. Santo Domingo (manuscrito inédito).
- \_\_\_\_\_. (2009): *Seguridad ciudadana en la República Dominicana: desafíos y propuestas de política*, Santo Domingo, Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo. Unidad Asesora de Análisis Económico y Social. Texto de discusión No. 18.
- ARISTY Escuder, Jaime (2012): *El lado oscuro de la Sun Land*, Santo Domingo, Editora Búho.
- ARDITI, Benjamín (2005): *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona: Anthropos.
- ASPIAZU, Daniel (compilador) (1999): *la desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- ATKINS, G. Pope (1987): *Los militares y la política en la República Dominicana*, Santo Domingo, Fundación Cultural Dominicana.
- AUYERO, Javier (editor) (1997): *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, LOSADA.

- BÁEZ, Carlos Julio y FERNÁNDEZ, Otto (1975): "Estado y partidos en República Dominicana", en: *Realidad Contemporánea*, vol. 1, n.º. 16-17, Santo Domingo.
- BALAGUER, Joaquín (1947): *La realidad dominicana*, Buenos Aires, Ferrari.
- \_\_\_\_\_. (1971): *Los próceres escritores*, Buenos Aires, Gráfica Guadalupe.
- \_\_\_\_\_. (1973): *La marcha hacia el capitolio*, México.
- \_\_\_\_\_. (1975): *La palabra encadenada*, Santo Domingo, Editora Taller.
- \_\_\_\_\_. (1979): *Mensajes Presidenciales*, Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_. (1988): *Memorias de un cortesano de la "Era de Trujillo"*, Santo Domingo, Editora Corripio.
- \_\_\_\_\_. (2006): *Los carpinteros*, Santo Domingo.
- BALLETBO, Anna (editora) (1994): *La consolidación democrática en América Latina*, Barcelona, Hacer Editorial.
- BALANDIER, Georges (1969): *Antropología política*, Barcelona, Península.
- BANCO MUNDIAL (1997): *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: el estado en un mundo en transformación*, Washington D.C.
- BANCO MUNDIAL y Banco Interamericano de Desarrollo (2006): *Informe sobre la pobreza en la República Dominicana. Logrando un crecimiento económico que beneficie a los pobres*, Santo Domingo.
- BELL, Daniel (1982): *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Madrid, Alianza Editorial.
- BENÍTEZ, Fernando (1978): *Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BENITO, Ana Belén (2010): "Aliados, tráfugas y barrilitos. Las elecciones legislativas del 2010 en República Dominicana", en: *América Latina Hoy*, Vol. 56, diciembre, pp. 59-64.

- BENDIX, Reinhard (1977): *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu.
- BEJAR, Rafael G., Otto Fernández y María Luisa Torregrosa (1999): *El juicio al sujeto*, FLACSO-Sede México y Editorial Porrúa.
- BERMEO, Nancy (2003): *Ordinary people in extraordinary times. The citizens and the breakdown of democracy*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- BETANCES, Emilio (2009): *La iglesia católica y la política del poder en América Latina: el caso dominicano en perspectiva comparada*, Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo.
- BEYME, Klaus von (1994): *Teoría política del siglo XX. De la modernidad a la post modernidad*, Alianza Editorial.
- BOBEA, Lilian (2011): *Violencia y seguridad democrática en República Dominicana*, Universidad de Utrech.
- BOBBIO, Norberto (1994): "Estado, gobierno y sociedad", en: *Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BOSCH, Juan (1959/2009): *Trujillo: causas de una tiranía sin ejemplo*, Obras Completas, Tomo IX, Santo Domingo, Comisión Permanente de Efemérides Patrias.
- \_\_\_\_\_. (1964/2009b): *Crisis de la democracia de América en la República Dominicana*, Obras Completas, Tomo XI, Santo Domingo, Comisión Permanente de Efemérides Patrias.
- \_\_\_\_\_. (1970/2009a): *Composición social dominicana*, Obras Completas, Tomo X, Santo Domingo, Comisión Permanente de Efemérides Patrias.
- \_\_\_\_\_. (1985/2009c): *La fortuna de Trujillo*, Obras Completas, Tomo XI, Santo Domingo, Comisión Permanente de Efemérides Patrias.
- \_\_\_\_\_. (1982/2009d): *Clases sociales en la República Dominicana*, Obras Completas, Tomo XI, Santo Domingo, Comisión Permanente de Efemérides Patrias.

- \_\_\_\_\_. (1984/2009d): *La pequeña burguesía en la historia de la República Dominicana*, Obras Completas, Tomo XI, Santo Domingo, Comisión Permanente de Efemérides Patrias.
- \_\_\_\_\_. (1986/2009e): *Capitalismo tardío en la República Dominicana*, Tomo XII, Santo Domingo, Comisión Permanente de Efemérides Patrias.
- \_\_\_\_\_. (1969/2009f): *El próximo paso: dictadura con respaldo popular*, Obras Completas, Tomo XV, Santo Domingo, Comisión Permanente de Efemérides Patrias.
- BOSCH, Brian J. (2010): *Balaguer y los militares dominicanos*, Santo Domingo, Fundación Cultural Dominicana. Impreso en Amigo del Hogar.
- BREA, Ramonina (1983): *Ensayo sobre la formación del Estado capitalista en la República Dominicana y Haití*, Santo Domingo, Editora Taller.
- \_\_\_\_\_. (1987): "El autoritarismo y el proceso de democratización en República Dominicana", en: *Ciencia y sociedad*, Vol. XII, No. 2, abril-junio, pp. 180-209.
- BREA, Ramonina (editora) (2014): *Hiper presidencialismo en la República Dominicana*, Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.
- BREA, Ramonina, Isis Duarte y Mitchell Seligson (2005): *La democracia vulnerable: insatisfacción y desconfianza (1994-2004)*, Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.
- BULMER-THOMAS, Víctor (compilador) (1997): *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y la pobreza*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BULMER THOMAS, Víctor (2012): *La historia económica de América Latina y el Caribe desde la Independencia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BUNGE, Mario y Carlos Babbetta (2013): *¿Tiene porvenir el socialismo?*, Buenos Aires, EUDEBA.

- CALDERÓN, Rafael (1975): "Movimiento obrero dominicano: 1930-1962", en: *Realidad Contemporánea*, (1) 2, abril-junio.
- CAMPILLO Pérez, Julio G. (1986): *Historia electoral dominicana*, Santo Domingo, Junta Central Electoral de la República Dominicana.
- CARDOSO, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México, Siglo XXI.
- CARRIÓN, Amparo (editora) (1999): *La caja de Pandora*, Santiago de Chile, Planeta.
- CARNOY, Martin (2001): *El trabajo flexible en la era de la información*, Madrid, Alianza Editorial.
- CASSÁ, Roberto (1982): *Capitalismo y dictadura*, Universidad Autónoma de Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_. (1986): *Los doce años: contrarrevolución y desarrollismo*, Santo Domingo, Alfa y Omega, 1ra Edición.
- \_\_\_\_\_. (1990): *Movimiento obrero y lucha socialista en la República Dominicana*, Santo Domingo, Fundación Cultural Dominicana.
- \_\_\_\_\_. (1999): *Los orígenes del Movimiento 14 de Junio*, Universidad Autónoma de Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_. (2004): *Historia Económica y social dominicana*, dos tomos, Décimo Sexta Edición, Santo Domingo, Alfa y Omega.
- CASSA, Roberto (editor) (2015): *Historia General del Pueblo Dominicano, Vol V*, Santo Domingo, Academia Dominicana de la Historia.
- CASTAÑEDA, Jorge (1993): *La utopía desarmada*, Barcelona, Ariel.
- \_\_\_\_\_. (2011): *América Latina y la socialdemocracia*, Madrid, Capital Digital, Fundación Pablo Iglesias.
- CASTELLANOS, Pedro L. (2008): "La reforma del sistema de salud en la República Dominicana", Working Paper No. 08-051, Center for Migration and Development, Princeton University.

- CASTELLS, Manuel (1997): *La era de la información, Vol. 1: La sociedad red*, Madrid, Alianza Editorial
- \_\_\_\_\_. (1998): *La era de la información, Vol. 2: El poder de la identidad*, Madrid, Alianza Editorial.
- \_\_\_\_\_. (1998b): *La era de la información, Vol. 1: Fin de milenio*, Madrid, Alianza, Editorial.
- \_\_\_\_\_. (2009): *Comunicación y poder*, Madrid, Alianza Editorial.
- \_\_\_\_\_. (2015): *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de la información*, Madrid, Alianza Editorial.
- CASTILLO, José del (1982): "Entre el autoritarismo y la democracia: el dilema del sistema político dominicano", en: *República dominicana: 1980-1990. Perspectivas de una década*. Santo Domingo, Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- CATRAIN, Pedro (1982): "Estado, hegemonía y clases dominantes en República Dominicana", en: *Realidad Contemporánea, Vol. II, No. 18-19*.
- CATRAIN, Pedro y José Oviedo (1981): *Estado y crisis política (República Dominicana 1980)*, Santo Domingo, Alfa y Omega.
- CAVAROZZI, Marcelo, MEDINA, Juan Aval (compiladores) (2003): *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Buenos Aires, HomoSapiens Ediciones.
- CEARA, Miguel (1984): *Tendencias estructurales y coyuntura de la economía dominicana, 1968-1982*. Santo Domingo: Fundación Friedrich Ebert.
- \_\_\_\_\_. (2016): "¿Qué significa cambiar el "modelo económico?". En: *Foro Político Social*, Santo Domingo, Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas) (2001): *Desarrollo económico y social en la República Dominicana: los últimos 20 años y perspectivas para el siglo XXI*, Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra y CEPAL.

- \_\_\_\_\_. (2006): *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*, Montevideo, CEPAL.
- CESPEDES, Diógenes (1984): *Ideas filosóficas, discurso sindical y mitos cotidianos en Santo Domingo*, Santo Domingo, Editora Taller.
- CHALJUB MEJÍA, Rafael (2000): *He aquí la izquierda*, Santo Domingo, Mediabyte.
- \_\_\_\_\_. (1995): *La guerrilla del decoro. Memorias*, Santo Domingo, Editora Taller.
- \_\_\_\_\_. (1997): *Cuesta arriba. Memoria*, Santo Domingo, Editora Taller.
- \_\_\_\_\_. (2015): *El Acuerdo de Santiago*, Santo Domingo, ARGOS.
- CHEHABI, Houchang. E. y LINZ, Juan (comps.) (1998): *Sultanistic Regimes*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- CHERESKY, Isidoro (editor) (2006): *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- CLADDE (Centro Latinoamericano de Defensa Estratégica) y FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) (1993): *El Caribe en la Post Guerra Fría*, Santiago de Chile.
- COALICIÓN EDUCACIÓN DIGNA (2015): *Una campaña que devino en movimiento social y que impacto en la política educativa*, Santo Domingo.
- COLLIER, David (comp.) (1979): *The new authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press.
- COPPEDGE, Michael (1994): "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", en: *Consolidación democrática, gobernabilidad y transformación socio-económica en América Latina, Síntesis*, No. 22, Madrid.
- COHEN, J.L. y A. Arato (2000): *Sociedad civil y teoría política*. FCE, México.
- CORDERO MICHEL, José (1970): *Informe sobre la República Dominicana*, Universidad Autónoma de Santo Domingo, Editora del Caribe.

- CORDOBA, Arnaldo (1974): *La política de masas del cardenismo*, México, ERA.
- CORTEN, André (1989): *El Estado Débil. Haití y República Dominicana*, Santo Domingo, Editora Taller.
- CRASSWELLER, Robert D. (1967): *Trujillo: la trágica aventura del poder personal*, Madrid, Bruguera.
- CROSS VERAS, Julio (1984): *Sociedad y desarrollo en la República Dominicana, 1844-1899*. Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- CROUCH, Colin (2004): *Pos Democracia*, Barcelona, Taurus.
- CRUZ, Domingo de la (1999): *Liberales y conservadores en 12 años de cultura dominicana*, Santo Domingo, Graffi Caribe.
- CUELLO, José Israel (1985): "Partidismo político de izquierda: 1961-1978", en: *Impacto Socialista*, 2da. Época, Año I, No. 2, Julio-Agosto, pp. 29-36.
- \_\_\_\_\_. (1985b): *Documentos del conflicto dominico-haitiano de 1937*, Santo Domingo, Editora Taller.
- \_\_\_\_\_. (1997): *Contratación de mano de obra haitiana destinada a la industria azucarera dominicana, 1952-1986*, Santo Domingo, Editora Taller.
- CUELLO, José Israel y Narciso Isa Conde (1965): "Revolutionary struggle in the Dominican Republic and its lessons", en: *World Marxist Review*, 8/12 (dic 1965), pp 271-281 y 9-1 (enero 1966), pp. 33-36.
- DAHL, Robert A (1993): *La poliarquía*, México, REIS.
- DAUHAIJRE hijo, Andrés (1996): *El Programa. Programa macroeconómico de mediano plazo para la República Dominicana: 1996-2000*, Santo Domingo, Editora Corripio.
- DESPRADEL, Carlos (2005): *40 años de economía dominicana*, Santo Domingo, Editora Búho.
- DESPRADEL, Fidelio et. al. (1980): *Debate sobre la izquierda: Análisis de la obra "Nuestra falsa izquierda"*, Santo Domingo, Centro Dominicano de Estudios de la Educación (CELADEC).



- DÍAZ, Juan Bolívar (1996): *Trauma electoral*, Santo Domingo, MOGRAF.
- DÍAZ SANTANA, Arismendi (2004): *Como se diseñó y concertó la ley de seguridad social*, Santo Domingo, Editora Corripio.
- DIEDERICH, Bernard (s-f): *Trujillo. La muerte del dictador*, Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_. (2010): *Navidad con libertad: la lucha por la libertad del pueblo dominicano*, Santo Domingo, Sociedad Dominicana de Bibliófilos.
- DOMÍNGUEZ BRITO, José Luis (2006): *La cooperación de la Unión Europea con la República Dominicana: un país ACP*, Santo Domingo, Mediabyte.
- DOMÍNGUEZ, Jorge (2010): "La política exterior del Presidente Barack Obama hacia América Latina", en: *Foro Internacional*, Vol. 50, No. 2 (200), abril/junio, pp. 243-268.
- DORE CABRAL, Carlos, L. Artilés, F. Cáceres y P. Ortega (2006): *Ciudadanía y democracia en la República Dominicana. Informe sobre la encuesta de opinión Pública 2004*, Santo Domingo, FUNGLODE.
- DORNBUSCH, Rudiger y SEBASTIAN, Edward (1992): *Macroeconomía del populismo en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- DUARTE, Isis (1986): *Trabajadores urbanos. Ensayos sobre fuerza laboral en República Dominicana*, Universidad Autónoma de Santo Domingo, Editora Universitaria.
- DUARTE, Isis, Ramonina Brea, Ramón Tejada y Clara Báez (1996): *Cultura política y democracia en República Dominicana*, Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.
- DUARTE, Isis, Ramonina Brea, Ramón Tejada (1998): *Cultura política y democracia en República Dominicana 1997*, Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.
- DUARTE, Isis y Ramonina Brea (2002): *¿Hacia dónde va la democracia dominicana, 1994-2001?*, Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.

- DUARTE, Isis y Espinal, Rosario (2008): "Reformas políticas en América Latina: República Dominicana", pp. 865-904, en: Zovatto, Daniel y Orozco H., J. Jesús, México, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*.
- DUARTE, Isis y José Pérez (1979): "Consideraciones en torno a la política represiva y asistencial del Estado Dominicano", en: *Realidad Contemporánea*, Año II, No. 10-11.
- DUVERGÉ, Maurice (1951-2002). *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- EISENSTADT, Shmuel Noah (1973): *Traditional patrimonialism and modern neopatrimonialism*. Beverly Hills: Sage.
- ESPINAL, Flavio Darío (2001): *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*, Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.
- ESPINAL, Fulgencio: *Breve historia del PRD* (1982), Santo Domingo, Alfa y Omega.
- ESPINAL, Rosario (1987): *Autoritarismo y democracia en la República Dominicana*, San José, Costa Rica, CAPEL.
- \_\_\_\_\_. (2006): *Democracia epiléptica en la sociedad del clic*, Santo Domingo, CLAVE.
- ESPINAL, Rosario y HARTLYN, Jonathan (1998): Las relaciones entre Estados Unidos y República Dominicana en la Posguerra Fría. En LOZANO, Wilfredo (comp.), *Cambio político en el Caribe: escenarios de la post Guerra fría*, Caracas, Nueva Sociedad.
- ESPINAL, Rosario (2012): *Cultura política de la democracia en República Dominicana, 2012: hacia la igualdad de oportunidades*, Santo Domingo, USAID, INTEC, Vanderbilt University, Barómetro de las Américas y LAPOP.
- ESPINAL, Rosario (2012): *Cultura política de la democracia en República Dominicana, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*, Santo Domingo, USAID, INTEC, Vanderbilt University, Barómetro de las Américas y LAPOP.

- ESPIN-ANDERSEN, G. (1990): *The Three World of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- EVANS, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (editores) (1985): *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.
- EVANS, Peter (1991): “Depredadores, desarrollistas y otros aparatos estatales. Una perspectiva comparativa sobre el Estado en el Tercer Mundo”, en: San José Costa Rica, Portes Alejandro y A. Douglas Kincaid: *Teorías del desarrollo nacional*, EDUCA.
- FAJNZYLBER, Fernando (1983): *La industrialización trunca de América Latina*, México, Nueva Imagen.
- FAXAS, Laura (2007): *El mito roto. Sistema político y movimiento popular en la República dominicana, 1961-1990*, México, Siglo XXI-FUNGLODE-FLACSO.
- FERNÁNDEZ, Otto (1986): *Ideologías agrarias y lucha social en la República Dominicana (1961-1980)*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- FERRAJOLI, Luigi (2008): *Democracia y garantismo*, Madrid, TROTTA.
- FINJUS (Fundación Institucionalidad y Justicia) (2011): *La Constitución Comentada*, Santo Domingo.
- FRANCO, Franklin J. (1971): *Trujillo, génesis y rehabilitación*, Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_. (1978): *La izquierda y el futuro dominicano*, Santo Domingo.
- FROBEL, F., J. Heinrichs y O. Kreye (1981): *La nueva división internacional del trabajo*, México, Siglo XXI.
- FUENTE, Manuel de la (s/f): “La consolidación del poder de Evo Morales”, en [www.institut\\_gouvernance.org/es/chapitrage/fiche\\_chapitrage\\_11.html](http://www.institut_gouvernance.org/es/chapitrage/fiche_chapitrage_11.html)
- GAMUNDI CORDERO, Rafael (2014): *Afán de libertad*, Santo Domingo.
- GARCIA MICHEL, Eduardo (2014): *Una experiencia de política monetaria*, Santo Domingo, Archivo General de la Nación CCXI.

- GARCÍA MUÑIZ, Humberto (2010): *Sugar and power in the Caribbean. The South Porto Rico Sugar Company in Puerto Rico and the Dominican Republic, 1990-1921*, Editorial Universidad de Puerto Rico.
- GARRETON, Manuel A. (1991): "Del autoritarismo a la democracia política", en: *Revista mexicana de sociología*, 1-115, pp. 283-292
- GERMANI, Gino (1965): *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, PAIDOS.
- GEERTZ, Clifford (2005): *La interpretación de las culturas*, Barcelona, GEDISA.
- GELLNER, Ernest (1996): *Condiciones de la libertad. La sociedad civil y sus rivales*, Buenos Aires, PAIDOS.
- GERCHENSKRON, Alexandre (1968): *El atraso económico en su perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel.
- GLEIJESES, Piero (1984): *La crisis dominicana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- GOFF, Fredd y M. Locker (1972): "La violencia de la dominación: el poder de los Estados Unidos en la República Dominicana", en: *Revista de Ciencias Económicas y Sociales*, Vol. 1, No. 1, marzo-junio, Universidad Autónoma de Santo Domingo.
- GODÍNEZ, Víctor y Jorge Máttar (coordinadores) (2009): *La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada*, México, CEPAL.
- GONZALEZ, Raymundo, Baud, M., San Miguel, P. L., Cassá, R. (editores) (1999): *Política, identidad y pensamiento social en la República Dominicana (Siglos XIX y XX)*, Madrid, Academia de Ciencias Dominicana, Ediciones Doce Calles.
- GOODMAN, Louis W., Johanna S.R. Mendelson y Juan Rial (editores) (1990): *Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*, Montevideo, Uruguay, PEITHO.
- GÓMEZ BERGÉS, Víctor (1985): *Las causas de dos derrotas*, Santo Domingo.

- GOMEZ CERDA, José (1979): *El movimiento de los trabajadores dominicanos*, Santo Domingo, Visión.
- \_\_\_\_\_. (2006): *El sindicalismo en la República Dominicana*, Santo Domingo, Editorial Argos.
- GRAHAM, John J. (2011): *La crisis electoral de 1994*, Santo Domingo, Fundación Cultural Dominicana.
- GRAMSCI, Antonio (1972): *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el estado moderno*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- GRAY, John (2000): *Los engaños del capitalismo global*, Buenos Aires, PAIDOS.
- \_\_\_\_\_. (2004): *Al Qaeda y lo que significa ser moderno*, Buenos Aires, PAIDOS.
- GRIMALDI, Víctor (2000): *Golpe y revolución. El derrocamiento de Juan Bosch y la intervención norteamericana*, Santo Domingo, Editora Corripio.
- GRUNWALD, Joseph y Kenneth Flamm (1991): *La fábrica mundial. El ensamblaje extranjero en el comercio internacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- GUERRERO, Miguel (1993): *El golpe de Estado. Historia del derrocamiento de Juan Bosch*, Santo Domingo, Editora Centenario.
- GUZMÁN, Rolando (2010): *Estudio sobre salario y seguridad social en el tránsito de la crisis a la recuperación*, Observatorio del Mercado Laboral Dominicano, Santo Domingo, Ministerio de Trabajo de la República Dominicana.
- GUZMÁN, Rolando, Manuel Agosín, Magdalena Lizardo y Rafael Capellán (2011). *Cuatro Décadas de Políticas de Desarrollo Productivo en República Dominicana*, Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- GUZMÁN, Rolando (2012): *Composición social dominicana. El estrato de ingresos medios en República Dominicana en el umbral del siglo XXI*, Santo Domingo, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana.

- GUZMÁN ARIZA, Fabio J. (2012): *El lenguaje de la constitución dominicana*, Academia Dominicana de la Historia y Gaceta Oficial, Santo Domingo, Editora Corripio.
- GUZMÁN, Sonia (2006): *La intrahistoria del DR-CAFTA*, Santo Domingo, Editora Corripio
- HABERMAS, J. (1998): *Más allá del Estado nacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. (2002): *La inclusión del otro*, Buenos Aires, PAIDOS.
- HARTLYN, Jonathan (2008): *La lucha por la democracia en la República Dominicana*, Santo Domingo, Fundación Global Democracia y Desarrollo.
- HELD, David y McGrew, A., Goldblatt, D. y Perration J. (1999) (editores): *Global Transformation*, Cambridge, Mass., Polity Press.
- HELD, David (1997): *La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Buenos Aires, PAIDOS.
- \_\_\_\_\_. (2005): *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al Consenso de Washington*, Madrid, TAURUS.
- HERMANN, Hamlet (1980): *Caracoles. La guerrilla de Caamaño*, Santo Domingo, Editora Alfa y Omega.
- HERMET, Guy; LOAEZA, Soledad y PRUD'HOMME, Jean François (comps.) (2001): *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*, El Colegio de México.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1977): *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*, México, Fondo de Cultura Económica.
- HELLER, Agnes y Ferec Feher (1994): *El péndulo de la modernidad. Una lectura de la era moderna después de la caída del comunismo*, Barcelona, Península.
- HOBSBAWM, Eric J. (1991): *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Barcelona, Crítica-Grijalbo- Mondadori.

- HUNTINGTON, Samuel (1994): *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, PAIDOS.
- IANNI, Octavio (1975): *La formación del estado populista en América Latina*, México, ERA.
- INOA, Orlando (1994): *Estado y campesinos al inicio de la Era de Trujillo*, Santo Domingo, Librería La Trinitaria.
- JAGUARIBE, Helio *et. al.* (1971): *La dependencia político-económica de América Latina*, México, Siglo XXI.
- JIMENES GRULLÓN, Juan Isidro (1962/2003): *Una Gestapo en América*, Santo Domingo, Sociedad Dominicana de Bibliófilos.
- \_\_\_\_\_. (1965): *La República Dominicana; una ficción. Análisis de la evolución histórica y de la presencia actual del coloniaje y el colonialismo en Santo Domingo*, Mérida, Venezuela, Talleres Gráficos Universitarios.
- \_\_\_\_\_. (1979): *Nuestra falsa Izquierda*, Santo Domingo.
- JIMÉNEZ Polanco, Jacqueline (1994): *Los partidos políticos en la República Dominicana*. Santo Domingo.
- JORGE BLANCO, Salvador (2003): *Guerra, revolución y paz*, Santo Domingo, Editora Corripio.
- JULIAN PÉREZ, Luis (1989): *Santo Domingo frente al destino*, Santo Domingo, Editora Taller.
- JUSTO DUARTE, Amaury (2004): *Partidos políticos en la sociedad dominicana (1844-2004)*, Santo Domingo, Editora Búho.
- KALDOR, Mary (2003): *La sociedad civil global*, Barcelona, Tusquets.
- KEANE, John (1992): *Democracia y sociedad civil*, Madrid, Alianza Editorial.
- KIM, Ki-Hyun: "La socialdemocracia latinoamericana en los años 90: el caso de F.H. Cardoso" ([www.ajlas.org/v2006/paper 2000 vol.13 no. 202 pdf](http://www.ajlas.org/v2006/paper%2000%20vol.13%20no.%20202.pdf)).
- LACLAU, Ernesto (1978). *Política e ideología en la teoría marxista*. México, Siglo xxi.



- \_\_\_\_\_. (2011): *la razón populista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- LACLAU, Ernesto y Chantal Mouffe (2004): *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- LANZARO, Jorge (editor) (1988): *El fin del siglo del corporativismo*. Caracas, Nueva Sociedad.
- LAPORTA, J. y Silvina Álvarez (editores) (1997): *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial.
- LANDER, Edgar (1996): *La democracia en las ciencias sociales latinoamericanas contemporáneas*, Caracas, Universidad Central de Venezuela-Biblioteca Nacional.
- LEFORT, Claude (1990): *La invención democrática*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- LESGART, Cecilia (2003): *Usos de la transición a la democracia*, Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones.
- LEVY, Peggy (2001): *The transnational villagers*, Berkeley, University of California Press.
- LIPSET, Seymour Martin (1987): *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Madrid, Tecnos.
- LIJPHART, Arend (1999): *Las democracias contemporáneas*. Barcelona, Ariel.
- LINZ, Juan (1978): "The transition from authoritarian regimes to democratic political systems and the problems of consolidation of political democracy", en: *Breakdown of democratic regimes*, Vol. II, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. (1978b): "Una interpretación de los regímenes autoritarios", en: *Papers: Revista de Sociología*, No. 8.
- \_\_\_\_\_. (1990): "Democracia: presidencialismo o parlamentarismo. ¿Hace alguna diferencia?", en: Juan Linz et al.: *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Universidad Católica de Chile.



- LÓPEZ, José Ramón (1975): "La alimentación y las razas", en *José Ramón López: El gran pesimismo dominicano*, Santiago, República Dominicana, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.
- LOZANO, Wilfredo (1985): *El reformismo dependiente*, Santo Domingo, Editora Taller.
- \_\_\_\_\_. (1987): "Balaguer: 1986-1987, una nueva legitimidad política", en: *Estudios Sociales*, No. 68.
- \_\_\_\_\_. (editor) (1992): *La cuestión haitiana en Santo Domingo*, FLACSO-República Dominicana y North South Center-Florida International University, Impreso en Amigo del Hogar.
- \_\_\_\_\_. (1998): *La urbanización de la pobreza*, Santo Domingo, FLACSO- República Dominicana.
- \_\_\_\_\_. (editor) (1998): *Cambio político en el Caribe. Escenarios de la Posguerra Fría: Cuba, Haití y República Dominicana*, Caracas, Nueva Sociedad.
- \_\_\_\_\_. (2003): *Después de los caudillos*. Santo Domingo, Librería La Trinitaria y FLACSO-Secretaría General, Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_. (2004): *Los trabajadores del capitalismo exportador*, Santo Domingo, Banco Central de la República Dominicana.
- \_\_\_\_\_. (2005): *Los dos PRD. Raíces sociales y políticas de su presente crisis*. Santo Domingo, Editorial Letra Gráfica.
- \_\_\_\_\_. (2008): *La paradoja de las migraciones. El Estado dominicano frente a la inmigración haitiana*, Santo Domingo, UNIBE y FLACSO.
- \_\_\_\_\_. (2013): *La razón democrática. Cultura política, desarrollo y clientelismo en la democracia dominicana*, Santo Domingo, UNIBE-CIES, FLACSO, Centro Bonó y Fundación Friedrich Ebert, impreso en Editora Búho.
- LOZANO, Wilfredo y Bridget Wooding (editores) (2008): *Los retos del desarrollo insular*, FLACSO-CIES-UNIBE, Santo Domingo, Editora Búho.

- LOZANO, Wilfredo y Ramón Tejada (2004): *Estado de la democracia en la República Dominicana. Informe Ejecutivo*, Santo Domingo, CIES/UNIBE.
- LOWENTHAL, Abraham (1977): *El desatino americano*, Editora de Santo Domingo.
- LUGO, Américo (1916-1993): "El Estado dominicano ante el derecho público", en: *Obras escogidas*, Vol. 1, Santo Domingo, Fundación Corripio.
- LUSTIG, Nora, López Calva, Luis F. y Ortiz-Juárez, Eduardo (2011): "The decline in inequality in Latin America: how much, since when and of economics". Tulane University, Working Papers, No. 1118.
- MACHADO ARAOZ, Horacio (2007): *Economía política del populismo. Democracia y capitalismo en los márgenes*, Córdoba, Argentina, Encuentro y Grupo Editor.
- MAINGOT, Anthony P. y Wilfredo Lozano (2005): *The United State and the Caribbean. Transforming hegemony and sovereignty*, New York-London, Routledge.
- MAÑÓN, Melvin (2004): *Des... y después*, Santo Domingo, Editora Manatí.
- \_\_\_\_\_. (2005): *Operación estrella*, Santo Domingo, Editora Manatí.
- MARSHALL, T. H. (1998): *Ciudadanía y clases sociales*, Madrid, Alianza Editorial.
- MARSTEINTREDET, Leiv (2010): "Rendición de cuentas horizontal y preponderancia presidencial: una combinación difícil. El caso de la República Dominicana, 1967-2009", en: *América Latina hoy*, Vol. 56, diciembre, pp. 85-109.
- MARTÍNEZ-VERGNE, Teresita (2010): *Nación y ciudadano en la República Dominicana, 1880-1916*, Santo Domingo, Sociedad Dominicana de Bibliófilos.
- MANN, Michael (1997): *Las fuentes del poder social, Vol. II*, Madrid, Alianza Universidad.

- MARCELINO, Melissa, Francisco Jiménez y Diógenes Lamarche (2012): *Gasto social, democracia y ciclo político en República Dominicana 1976-2010*, Santo Domingo, Observatorio Político Dominicano, FUNGLODE.
- MACPHERSON, C.B. (1991): *La democracia liberal y su época*. Madrid, Alianza Editorial.
- MARTIN, John Bartlow (1975): *El destino dominicano. La crisis dominicana desde la caída de Trujillo hasta la guerra civil*. Editora de Santo Domingo.
- MARTÍNEZ, Javier y Álvaro Díaz (1996): *Chile: the great transformation*, Broking Institution Press, Mass.
- MARTÍNEZ, Rufino (2009): *Hombres dominicanos. Trujillo y Heureaux*, Tomo III, Santo Domingo, Colección Bibliófilos, impreso por Editora Búho.
- MATEO, Andrés L. (1993): *Mito y cultura en la Era de Trujillo*, Santo Domingo, Librería La Trinitaria.
- MATOS MOQUETE, Manuel (2000): *Caamaño. La última esperanza armada*, Santo Domingo Editora Corripio.
- MARAVALL, José María (1995): *Los resultados de la democracia*, Madrid, Alianza Editorial.
- MAYORGA, Rene A. (1995): *Antipolítica y neopopulismo*, La Paz, Bolivia, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios.
- MEDRANO, Felipe (1981): "Historia, realidad y futuro de los clubes populares", en: *Extensión*, Año I, Publicaciones de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, Abril.
- MEJÍA, Luis F. (1988): *De Lilís a Trujillo. Historia contemporánea de la República Dominicana*, Editora de Santo Domingo, S.A.
- \_\_\_\_\_. (1951/1995): *Viacrucis de un pueblo. Relato sinóptico de la tragedia dominicana bajo la férula de Trujillo*, Santo Domingo, Sociedad Dominicana de Bibliófilos.

- MESA LAGOS, Carmelo (2009): *Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Políticas Sociales, No. 150.
- MONTERO, José Ramón, R. Gunther y J.J. Linz (2007): *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, TROTTA.
- MORETA, Ángel (2009): *Capitalismo y descampesinización en el suroeste dominicano*, Santo Domingo, Archivo General de la Nación.
- MORGAN Jana, Rosario Espinal y Mitchell A. Seligson (2006): *Cultura política de la democracia en la República Dominicana*, Santo Domingo, Vanderbilt University, Gallup República Dominicana, LAPOP e Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- MORGAN, Jana, Espinal, Rosario y Seligson, Mitchell (2008): *Cultura política de la democracia en la República Dominicana, 2008. El impacto de la gobernabilidad*, Santo Domingo, Vanderbilt University, Gallup República Dominicana e Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- MORGAN, Jana, Espinal, Rosario y Seligson, Mitchell (2010): *Cultura política de la democracia en la República Dominicana: 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*, Santo Domingo, Vanderbilt University, Gallup República Dominicana e Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- MORGAN, Jana, Espinal, Rosario y Seligson, Mitchell (2010): *Cultura política de la democracia en la República Dominicana: 2010. Barómetro de las Américas*, Santo Domingo, Vanderbilt University, Gallup República Dominicana e Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- MOORE, Barrington (1976): *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*, Barcelona, Península.
- \_\_\_\_\_. (1996): *La injusticia: bases sociales de la obediencia y la rebelión*, Universidad Nacional Autónoma de México.
- MOVIMIENTO CÍVICO PARTICIPACIÓN CIUDADANA (2014): *La corrupción sin castigo*, Santo Domingo.

- MOYA PONS, Frank (1978): *La dominación haitiana en Santo Domingo*, Santiago, República Dominicana, Universidad Católica Madre y Maestra.
- \_\_\_\_\_. (1989): *Pioneros de la banca dominicana. La historia institucional del Banco Popular Dominicano y el Grupo Financiero Popular*, Santo Domingo, Amigo del Hogar.
- \_\_\_\_\_. (1981): *Manual de Historia Dominicana*, Santo Domingo, Editorial Corripio.
- \_\_\_\_\_. (1986): *El pasado dominicano*, Santo Domingo, Amigo del Hogar.
- \_\_\_\_\_. (1992): *Empresarios en conflicto. Políticas de industrialización y sustitución de importaciones en la República Dominicana*, Santo Domingo, Amigo del Hogar.
- MITCHELS, Robert (2003): *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu.
- MEDINA BENET, Víctor M. (1976): *Los Responsables. El fracaso de la Tercera República. Narraciones de historia dominicana, 1924-1930*, Santo Domingo, Amigo del Hogar, 2da. Edición.
- MEDINA, Dilenia (2010): *Movimiento social: entre demandas, conflicto social y protestas. El caso de la República Dominicana*, Santo Domingo, Observatorio Político Dominicano (OPD), FUNGLODE, Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_. (2012): *Las protestas sociales en República Dominicana 2010*, Santo Domingo, Observatorio Político Dominicano (OPD), FUNGLODE.
- MEJÍA, Luis F. (1988): *De Lilís a Trujillo. Historia contemporánea de la República Dominicana*, Editora de Santo Domingo, S.A.
- MENÉNDEZ CARRIÓN, Amparo (2002): *La conquista del voto en el Ecuador*, Corporación Editora Nacional, FLACSO-Ecuador.
- MESSINA, Milton (1988): *Memorias del ajuste de una economía en crisis*, Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales, Santo Domingo, Amigos del Hogar.

- MINGIONE, Enzo (1993): *Las sociedades fragmentadas. Una sociología de la vida económica más allá del paradigma del mercado*, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de España.
- MIOLAN, Ángel (1984): *El PRD desde mi ángulo*, Santo Domingo, Editorial Letras de Quisqueya.
- NELSON, Joan (1994): *Crisis económica y políticas de ajuste*, Bogotá, Norma.
- NISBET, Robert (1995): *Conservadurismo*, Madrid, Alianza Editorial.
- NOHLEN, Dieter (1995): *Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición*. Madrid, Vervuert-Iberoamericana.
- NÚÑEZ POLANCO, Agripino (2010): *Veinticinco años de experiencia de diálogo y concertación en la República Dominicana*, Santiago, República Dominicana, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.
- O'DONNELL, Guillermo (1977): "Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado Burocrático Autoritario", en: *Revista Mexicana de Sociología*, vol. xxxix, nº. 1: 9-59.
- \_\_\_\_\_. (1994): "Delegative democracy", en: *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, pp 55-69.
- \_\_\_\_\_. (1996): "Ilusiones sobre la consolidación", en: *Nueva Sociedad*, No. 144, julio-agosto, pp. 70-89.
- O'DONNELL Guillermo y Schmitter, Philippe (editores) (1988): *Transiciones desde un Gobierno autoritario*. Tomo 4: *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, PAIDOS.
- OFFE, Claus (1996): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Editorial Sistema.
- OGANDO, Iván, José Alejandro Ayuso y Charles Clermont (2009): *Empresariado y desarrollo binacional. República Dominicana y Haití ante los retos del desarrollo y los acuerdos de libre comercio con la Unión Europea*, Santo Domingo, Centro de Investigaciones y Estudios Sociales de la Universidad Iberoamericana.

- OLEO, Frank D. (1983): *Estado y políticas agrarias, 1972-1982 (campesinización y descampesinización)*, Santo Domingo, Tesis de Maestría en Sociología Rural Programa CLACSO-UASD.
- ONAPLAN (Oficina Nacional de Planificación) (1968): *Plataforma para el desarrollo económico y social de la República Dominicana 1968-1985*, Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_. (1977): *Posibilidades para el desarrollo económico y social de la República Dominicana 1976-1986*, Santo Domingo.
- OSLAK, Oscar (1982): *La formación del estado argentino*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OECD) (s-f): *Informe sobre las políticas nacionales de educación: República Dominicana*. Santo Domingo.
- OVIEDO, José (1987): "La tradición autoritaria", en: *Ciencia y sociedad*, Vol. XII, No. 2, abril-junio.
- OVIEDO, José y Rosario Espinal (1986): *Democracia y proyecto socialdemócrata en República Dominicana*, Santo Domingo, Editora Taller.
- PACHANO, Simón (2013): "Ecuador: adiós partidos, bienvenidos caudillos", en: Alcántara, Manuel y María L. Tagina (editores): *Procesos políticos y electorales en América Latina (2010-2013)*, Buenos Aires, EUDEBA.
- PARAMIO, Ludolfo (2009): *La socialdemocracia*, Madrid, La Catarata, Madrid.
- PASQUINO, Jeanfranco (1995): *La oposición*, Madrid, Alianza Editorial.
- PAULINO RAMOS, Alejandro (1985): *Las ideas marxistas en la República Dominicana*, Editorial Universitaria, Universidad Autónoma de Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_. (2010): *El Paladín: de la Ocupación Militar Norteamericana a la Dictadura de Trujillo* (dos tomos), Santo Domingo, Archivo General de la Nación, Impreso en Alfa y Omega.



- PANIZZA, Francisco (compilador) (2009): *El populismo como espejo de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PARAMIO, Ludolfo (2012): *La socialdemocracia maniatada*, Madrid, La Catarata.
- PARETO, Wilfredo (2010): *Forma y equilibrios sociales*, Madrid, Minerva Ediciones.
- PEDROSA, Fernando (2012): *La otra izquierda. La socialdemocracia en América Latina*, Tegucigalpa, Honruras, Editorial Capital Intelectual.
- PEÑA VALDEZ, Julio (1978): *Breve historia del movimiento sindical dominicano*, Santo Domingo, Ediciones Dominicanas Populares.
- PEÑA, Fernando y José M. Collado (1983): *Teoría y experiencia del partido proletario*, Santo Domingo, Editorial Caña Brava Santo Domingo.
- PEÑA BATLLE, Manuel Arturo (1989): *Ensayos históricos*, Volumen I de sus Obras, Edición al cuidado de Juan Daniel Balcácer, Santo Domingo, Editora Taller.
- \_\_\_\_\_. (1991): *La etapa liberal*, Volumen II de sus Obras, Edición al cuidado de Bernardo Vega, Santo Domingo, Editora Taller.
- \_\_\_\_\_. (1996): *Instituciones políticas*, Volumen III de sus Obras, edición al cuidado de Juan Daniel Balcácer, Santo Domingo, Editora Taller.
- \_\_\_\_\_. (1988): *Historia de la cuestión fronteriza dominico-haitiana*. Santo Domingo, Sociedad Dominicana de Bibliófilos.
- PERELLI, Carina; PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel S. (comps.) (1995). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL.
- PÉREZ, César y Leopoldo Artilles (1992): *Movimientos sociales dominicanos. Identidad y dilemas*, Instituto Tecnológico de Santo Domingo.



- PÉREZ, Odalís G. (2010): *Joaquín Balaguer. La filología, la historia, el pensamiento*, Santo Domingo, Editora Corripio.
- PICHARDO NIÑO, Coronada (2008): *Juan Bosch y la canonización de la narrativa dominicana*, Santo Domingo, FUNGLODE.
- PRICE-MARS, Jean (1953): *La República de Haití y la República Dominicana. Diversos aspectos de un problema histórico, geográfico y etnológico* (tres volúmenes), Puerto Príncipe, impreso por Industrias Gráficas de España.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2004): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Lima, Perú, Aguilar.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD (2004b): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires y Lima.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD (2005): *Informe Nacional de Desarrollo Humano, República Dominicana 2005*, Santo Domingo.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD (2010): *Política social: capacidades y derechos* (tres volúmenes), Santo Domingo.
- PRESNO LINERA, Miguel A. (2000): *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel.
- PORTES, Alejandro, Luis Guarnizo y Patricia Landolt (coordinadores) (2003): *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*, México, FLACSO Sede México, Miguel A. Porrúa Editores.
- POULANTZAS Nicos (1971): *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, México, Siglo XXI.
- POZO, Manuel (1976): "Historia del movimiento obrero dominicano, 1900-1930", en: *Realidad Contemporánea*, (1) 2, abril-junio.

- PRZEWORSKI, Adam *et. al.* (1998): *Democracia sustentable*, Buenos Aires, PAIDOS.
- QUALTER, Terence H, (1994): *Publicidad y democracia en la sociedad de masas*, Barcelona-Buenos Aires, PAIDOS.
- QUESADA CASTRO, Fernando (2006): *Sendas de democracia. Entre la violencia y la globalización*, Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones.
- QUINTERO, L., Rafael (1997): *El mito del populismo en el Ecuador*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.
- RAFUL, Tony (1983): *El Movimiento 14 de Junio. Historia y documentos*, Santo Domingo, Alfa y Omega.
- READ VITINI, Mario (2016): *Trujillo de cerca*, Santo Domingo, Letra Gráfica.
- RENZI, Rosa y Dirk Kruijt (1997): *Los nuevos pobres* (dos tomos), San José, Costa Rica, FLACSO-Sede Costa Rica.
- RODRÍGUEZ DEMORIZI, Emilio (1975): *Lengua y folklore de Santo Domingo*, Santo Domingo, Universidad Católica Madre y Maestra, impreso por Editora Taller.
- \_\_\_\_\_. (1975b): *Sociedades, cofradías, escuelas, gremios y otras corporaciones dominicanas*, Academia Dominicana de la Historia, Vol. XXXV, Santo Domingo, Editora Educativa Dominicana.
- \_\_\_\_\_. (2000): *Hostos en Santo Domingo*, Santo Domingo, Sociedad Dominicana de Bibliófilos.
- RODRÍGUEZ DE LEÓN (1996): *Trujillo y Balaguer. Entre la espada y la palabra*, Santo Domingo, Artes y Ediciones Caribe.
- RODRÍGUEZ DEL PRADO, Cayetano (2008): *Notas autobiográficas*, Santo Domingo, Editoria Búho.
- RODRÍGUEZ GRULLON, Altair (2014): *Estado del arte de las migraciones que atañen a la República Dominicana, 2013*, Observatorio Migrantes del Caribe (OBMICA), Santo Domingo, impreso por Editora Búho.

- RODRÍGUEZ GARABITO, Cesar A., Patrick S. Barret y Daniel Chávez (editores) (2006): *La nueva izquierda en América Latina*, Bogotá, Norma.
- ROMEO, Rosario (1986): *Italia, Democrazia industriale. Del Risorgimento alla Repubblica*, Firenze, Quaderni di Storia, LXXII.
- ROSANVALLON, Pierre (2007): *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial.
- ROSARIO, Esteban (2006): *Los dueños de la República Dominicana*, Santo Domingo, Editora Búho.
- ROTKER, Susana (editora) (2000): *Ciudadanías del miedo*, Caracas, Nueva Sociedad.
- ROUQUIÉ, Alain (1987): *The military and the state in Latin America*. Berkeley, University of California Press.
- \_\_\_\_\_. (2011): *A la sombra de las dictaduras. La democracia en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- RUIZ BURGOS, Víctor Eddy (1992): *Lucha social y movimiento sindical en la República Dominicana*, Santo Domingo, CEDEE.
- SAN MIGUEL, Pedro L. (1995): *Los campesinos del Cibao. Economía de mercado y transformación agraria en la República Dominicana 1880-1960*, Editorial de la Universidad de Puerto Rico.
- SANG, Mu-Kien Adriana (2000): *La política exterior dominicana. Caminos transitados: un panorama histórico: 1844-1961*, Santo Domingo, Banco Central y Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, impreso por Amigos del Hogar.
- \_\_\_\_\_. (2002): *La política exterior dominicana. Del caos al abandono: 1961-1974*, Banco Central y Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, Santo Domingo, impreso por Amigos del Hogar.
- \_\_\_\_\_. (2015): *CONEP: 50 años de su historia institucional*, Santo Domingo.
- SARTORI, Giovanni (1989): *Teoría de la democracia* (dos volúmenes), México, Alianza Universidad.

- \_\_\_\_\_. (1994): *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad.
- \_\_\_\_\_. (2003): *Homo videns. La sociedad teledirigida*, México, Taurus.
- SASSEN, Saskia (2003): *Los espectros de la globalización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- SEITENFUS, Ricardo A.S. (2016): *Reconstruir Haití. Entre la esperanza y el tridente imperial*, Santo Domingo, Fundación Juan Bosch.
- SCHNAPPER, Dominique (2004): *La democracia providencial. Ensayos sobre la igualdad contemporánea*, Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones.
- SCHMIDT, Steffen W., Laura Guasti, Carl H. y James Scott (editores) (1977): *Friends, followers and factions: a reader in political clientelism*, Berkeley, University of California Press.
- SCHLESINGER Jr. Arthur D. (1990): *los ciclos políticos en la historia americana*, Buenos Aires, REI.
- SCOTT, James (1976): *The moral economy of the peasant. Rebellion and subsistence in Southeast Asia*, New York, Yale University Press.
- SCHUMPETER, Joseph (1984): *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, FOLIO.
- \_\_\_\_\_. (2002): *Ciclos económicos. Análisis teórico, histórico y estadístico del proceso capitalista*, Prensa Universitaria de Zaragoza.
- SLATER, Jerome (1976): *La intervención americana*, Editora de Santo Domingo.
- SINGER, André (2009): "Raíces sociales e ideológicas do lulismo", en: *Novos Estudos* No.85, Noviembre, pp. 83-102.
- \_\_\_\_\_. (2012): *Os sentidos do lulismo. Reforma gradual y pacto conservador*, Sao Paulo, Editora Schwarz.
- SELIGSON, Mitchell (editor) (2008): *Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe: Evidencias desde el Barómetro de las Américas 2006-2007*, Santo Domingo, Vanderbilt University LAPOP y Barómetro de las Américas.

- SERENI, Emilio (1980): *Capitalismo y mercado nacional*, Barcelona, Editorial Crítica.
- SILFA, Nicolás (1980): *Guerra, traición y exilio* (tres tomos), Barcelona.
- STIGLITZ, Joseph E. (2003): *Los felices noventa. La semilla de la destrucción*, Buenos Aires, TAURUS.
- \_\_\_\_\_. (2006): *Cómo hacer que funcione la globalización*, Bogotá, Taurus.
- SKOCPOL, Theda y Morris P., Fiorina (editores) (1999): *Diminished democracy: from membership to management in American civil life*. Norman, University of Oklahoma Press
- STEFANONI, Pablo (s/f): "Siete años de gobierno de Evo Morales. Un nuevo mapa político en Bolivia" en: [union.cetri.be/siete-anos-de-gobierno-de-evo](http://union.cetri.be/siete-anos-de-gobierno-de-evo).
- STONE, Samuel (1998): *El legado de los conquistadores. Las clases dirigentes en la América Central desde la Conquista hasta los Sandinistas*, San José, Costa Rica, Editorial Universidad Estatal a distancia.
- SUNKEL, Osvaldo (1991): "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro", en: *Revista Mexicana de Sociología*, 1-115, pp. 3-42.
- TARROW, Sidney (1994): *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza Universidad.
- TAVERAS GUZMÁN, Juan Arístides (1987): *La IV República. La de Balaguer*, Santo Domingo, Editora Corripio.
- TILLY, Charles (1975): *The formation of national state in Western Europe*, Princeton NJ, Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. (2010): *Democracia*, Madrid, Akal.
- TORRE, Carlos de la (2013): "El populismo de Rafael Correa. ¿Es compatible el populismo con la tecnocracia?", en *Latin American Research Review*, (48)1, Spring, pp.24-43.

- TORRES RIVAS, Edelberto (2013): *Revoluciones sin cambios revolucionarios. Ensayos sobre la crisis en Centroamérica, Guatemala*, F y G Editores.
- TORRES SAILLANT, Silvio (1999): *El retorno de las yolas. Ensayos sobre diáspora, democracia y dominicanidad*, Santo Domingo, Librería La Trinitaria.
- TOURAINÉ, Alain (1972): *La Sociedad Post Industrial*, Barcelona, Ariel.
- \_\_\_\_\_. (1989): *América Latina. Política y sociedad*, Madrid, Espasa Calpe.
- \_\_\_\_\_. (1994): *¿Qué es la democracia?* México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. (2009): *La mirada social. Un marco de pensamiento distinto para el siglo XXI*, Buenos Aires, PAIDOS.
- TOKMAN, Víctor E. y Guillermo O'Donnell (1999): *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Buenos Aires, PAIDOS.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2016): *Corruption percepti-ve index 2015. The perceived levels of public sector corruption in 168 countries/territories around the world*, London.
- TULCHIN, Joseph S., Raúl Benítez y Rut Diamint (editores) (2006): *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Buenos Aires, Prometeo.
- TURITS, Richard (2003): *Foundation of despotism. Peasant, the Trujillo Regimen, and modernity in Dominican history*, California, Stanford University Press.
- UGARTECHE, Oscar (1997): *América Latina en la economía global*, Caracas, Nueva Sociedad.
- VAITSOS, Constantino (1990): *Opciones de desarrollo en tiempos de globalización*, Santo Domingo, PNUD.
- VALLESPIN, Fernando (2003): *El futuro de la política*, Madrid, Taurus.

- VEGA, Bernardo (1988): *Trujillo y Haití, Vol. I (1930-1937)*, Santo Domingo, Fundación Cultural Dominicana.
- \_\_\_\_\_. (1995): *Trujillo y Haití, Vol. II (1937-1938)*, Santo Domingo, Fundación Cultural Dominicana.
- \_\_\_\_\_. (2007): *Trujillo y Haití, Vol. III (1939-1946)*, Santo Domingo, Fundación Cultural Dominicana.
- \_\_\_\_\_. (2009): *Trujillo y Haití, Vol. IV (1946-1957)*, Santo Domingo, Fundación Cultural Dominicana.
- \_\_\_\_\_. (2004): *Cómo los americanos ayudaron a colocar a Balaguer en el poder en 1966*, Santo Domingo, Fundación Cultural Dominicana.
- \_\_\_\_\_. (2006): *El peligro comunista en la Revolución de abril ¿Mito o realidad?*, Santo Domingo, Fundación Cultural Dominicana.
- VEREA, Mónica C. y Savia Núñez C. (1997): *El conservadurismo en los Estados Unidos y Canadá*, Universidad Nacional Autónoma de México.
- WARE, Alan (1996): *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid, Istmo.
- WADE, Robert (1999): *El mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del Este de Asia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- WOLFE, Alan (1987): *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, México, Siglo XXI.
- WEBER, Max (1948): *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica (dos tomos).
- \_\_\_\_\_. (1982): *Escritos políticos*, México, Folios Ediciones.
- \_\_\_\_\_. (1972): *Ensayos de sociología contemporánea* (antología preparada por H.H. Gerth y C. Wright Mills), Barcelona, Ediciones Martínez Roca.

- WEISBROT, Mark (2011): "La política de Obama hacia América Latina: continuidad en el cambio", Center For Economic and Policy Research (CEPR), publicado también por *Latin American perspectives*/mayo 2011.
- WELLES, Sumner (2000): *La Viña de Naboth. La República Dominicana 1844-1924*, Santo Domingo, Sociedad Dominicana de Bibliófilos.
- WHITEHEAD, Laurence (2002): *Democratización. Teoría y experiencia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- WIARDA, Howard J. (1966): *Materials for the study of politics and government in the Dominican Republic, 1930-1966*, Santiago, República Dominicana, Universidad Católica Madre y Maestra.
- \_\_\_\_\_. (1969): *The Dominican Republic: a nation in transition*, New York, F.A. Praeger.
- WOODING, Bridget y Richard Moseley-Williams (2004): *Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana*, Santo Domingo Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes.
- WOLF, Eric et. al. (1999): *Antropología social de las sociedades complejas*, Madrid, Alianza Editorial.





## APÉNDICE ESTADÍSTICO



CUADRO A.1:  
ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PARTIDOS: 1994-2016

Partidos	Resultados electorales por años (absoluto)									
	1994	1996		2000	2004	2008	2012	2016		
		Primera Vuelta	Segunda Vuelta							
PRD	1,188,394	1,192,211	1,394,641	1,432,548	1,108,400	1,576,149	1,911,503	270,450		
PRSC	1,263,341	435,504	-	785,926	294,033	187,645	266,487	259,396		
PRM	-	-	-	-	-	-	-	1,236,771		
PLD	395,653	1,130,523	1,466,382	753,349	1,771,377	1,836,468	1,711,972	2,315,990		
PRI	68,910	29,629	-	19,002	3,994	1,533	-	6,054		
UD	53,990	66,872	-	61,877	18,898	-	-	-		
MIUCA	22,548	-	-	-	-	18,136	-	-		
PPC	5,793	6,842	-	-	3,383	20,730	22,089	13,874		
PQD/PQDC	5,416	10,670	-	52,414	27,520	39,717	59,991	20,423		
BIS	5,002	18,677	-	43,574	98,278	51,759	72,260	46,209		
MCN	2,529	-	-	-	-	-	-	-		
PDI	1,882	1,190	-	-	-	-	11,711	6,315		
PRN	1,237	-	-	-	-	-	-	-		

Partidos	Resultados electorales por años (absoluto)									
	1994	1996		2000	2004	2008	2012	2016		
		Primera Vuelta	Segunda Vuelta							
PPD	1,055	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CD	-	4,664	-	-	-	-	-	-	-	-
ASD	-	3,907	-	8,471	1,043	16,364	19,022	-	-	-
PNVC	-	3,170	-	7,085	18,460	-	-	-	4,779	-
PDP	-	-	-	11,834	772	8,133	9,392	6,751	-	-
PTD	-	-	-	6,138	24,714	29,788	26,067	16,687	-	-
(PNA) LA ALTERNATIVA	-	-	-	5,961	4,195	-	-	-	-	-
UNIDO	-	-	-	3,359	-	-	-	-	-	-
PRN	-	-	-	3,278	11,087	12,199	-	-	-	-
APD	-	-	-	-	84,566	79,950	5,066	16,256	-	-
PUN	-	-	-	-	44,720	12,903	12,447	5,678	-	-
FNP	-	-	-	-	38,676	48,554	33,172	16,283	-	-
UDC	-	-	-	-	32,223	39,119	35,512	20,712	-	-
PLRD	-	-	-	-	14,037	20,214	-	17,712	-	-

Partidos	Resultados electorales por años (absoluto)									
	1994	1996		2000	2004	2008	2012	2016		
		Primera Vuelta	Segunda Vuelta							
PHD	-	-	-	-	5,303	5,191	34,378	60,095		
FR	-	-	-	-	4,737	-	-	-		
PAP	-	-	-	-	1,834	6,118	-	-		
MSN	-	-	-	-	1,450	-	-	-		
PRSD						14,118	61,754	8-,264		
MODA						30,106	91,821	54,209		
PVUD						31,447	-	-		
AL PAIS							62,296	84,399		
PCR							26,992	39,071		
PAL							21,034	13,738		
PASOVE							14,363	14,897		
PLRD							11,685	-		
DXC							9,343	29,424		
Frente Amplio							6,553	27,536		

Partidos	Resultados electorales por años (absoluto)							
	1994	1996		2000	2004	2008	2012	2016
		Primera Vuelta	Segunda Vuelta					
Resultados electorales por alianzas (%)								
PRD Y ALIADOS	41.55	45.94	48.75	49.87	36.65	40.48	46.95	-
PRM Y ALIADOS	-	-	-	-	-	-	-	34.98
PRSC Y ALIADOS	42.29	14.00	-	24.60	8.65	4.59	-	-
PLD Y ALIADOS	13.12	38.93	51.25	24.94	57.11	53.83	46.95	61,74
PRI	2.29	-	-	-	0.11	0.04	-	-
ASD	-	0.13	-	-	0.03	-	-	-
MIUCA	0.75	-	-	-	-	0.44	-	-
PTD	-	-	-	0.19	-	-	-	-
(PNA) La Alternativa	-	-	-	0.19	0.12	-	-	-
UNIDO	-	-	-	0.11	-	-	-	-
PRN	-	-	-	0.10	-	-	-	-
FR	-	-	-	-	0.13	-	-	-

Partidos	Resultados electorales por años (absoluto)									
	1994	1996		2000	2004	2008	2012	2016		
		Primera Vuelta	Segunda Vuelta							
PPC	-	-	-	-	0.09	-	-	-	-	-
PAP	-	-	-	-	0.05	0.15	-	-	-	-
MSN	-	-	-	-	0.04	-	-	-	-	-
PDP	-	-	-	-	0.02	-	-	-	-	-
PRSD	-	-	-	-	-	0.47	-	-	-	0.18
AL PAIS	-	-	-	-	-	-	1.37	1.83	-	-
DXC	-	-	-	-	-	-	0.21	-	-	-
Frete Amplio	-	-	-	-	-	-	0.14	-	-	-
APD	-	-	-	-	-	-	0.11	0.35	-	-
PQDC	-	-	-	-	-	-	-	0.44	-	-
FNP	-	-	-	-	-	-	-	0.35	-	-
PUN	-	-	-	-	-	-	-	0.12	-	-
VOTOS VALI-	100.00	100.00	100.0	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
DOS	(3,015,750)	(2,903,859)	(2,861,023)	(3,194,816)	(3,613,700)	((4,086,541)	(4,536,910)	(4,611,963)		
Abstención (*)	(-)	22.57	23.19	23.8	27.1	28.63	29.77	30.39		

(-) No se puede calcular la abstención debido a los problemas del registro de electores (padrón) de ese año

(\*) Total de votos emitidos/Total de inscritos

Fuente: Junta Central Electoral: Estadísticas Electorales



CUADRO A.2:  
 REPRESENTACIÓN CONGRESIONAL POR PARTIDOS  
 EN EL PERÍODO 1994-2016

Partidos	Periodo de representación						
	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2016	2016-2020	
PLD	1	4	1	22	31	28	
PRD	15	24	29	6	-	-	
PRSC	14	2	2	4	1	1	
PRM	-					2	
BIS	-						
TOTAL	30	30	32	32	32	32	32
PLD	13	49	42	96	102	106	
PRD	58	83	72	39	73	11	
PRSC	49	17	36	43	3	18	
PRM						41	
OTROS						2	
TOTAL	120	149	150	178	178	178	178

Partidos	Periodo de representación					
	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2016	2016-2020
Miembros Asamblea Nacional	150	179	182	210	210	210
Votos requeridos para aprobación cambios constitucionales	99	119	121	139	139	139
Voto calificado						
Senado	20	20	22	22	22	22
C. Diputados	80	99	99	118	118	118
Votos de la Ira Mayoría:						
Senado	50.0% (PRD)	80.0% (PRD)	90.6% (PRD)	68.7% (PLD)	96.8% (PLD)	87.5% (PLD)
C. Diputados	48.3% (PRD)	55.7% (PRD)	48.0% (PRD)	53.9% (PLD)	57.3% (PLD)	67.4% (PLD)

Fuente: Junta Central Electoral: Estadísticas Electorales

CUADRO A.3:  
PODER MUNICIPAL: ALCALDÍAS POR PARTIDOS: 1994-2016(\*)

Partidos	Alcaldías por años					
	1994	1998	2002	2006	2010	2016
PRD	49	94	104	52	57	1
PLD	-	13	7	68	92	107
PRSC	58	8	11	27	4	14
PRM	-	-	-	-	-	30
PRI	-	-	3	2	-	-
BIS	-	-	-	-	-	2
PPC	-	-	-	2	1	-
UDC	-	-	-	-	1	1
ADP	-	-	-	-	-	1
Frente Amplio	-	-	-	-	-	1
MIUP	-	-	-	-	-	1
PRSD	-	-	-	1	-	-
TOTAL	107	115	125	151	155	158

(\*) Alcaldías de municipios. No incluye los distritos municipales.

Fuente: Junta Central Electoral: Estadísticas Electorales.

CUADRO A.4:  
PROTESTAS Y DEMANDAS SOCIALES 2004-2008

Demandas	Número de protestas por años											
	2004		2005		2006		2007		2008		Total	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Suministro de agua	2	6.2	5	10.2	7	6.2	15	18.5	2	20.0	31	11.0
Suministro de electricidad	13	40.6	6	12.2	8	7.2	16	19.7	1	10.0	44	15.6
Obras comunitarias	-	-	6	12.2	15	13.4	24	29.6	4	40.0	49	17.4
Aumentos salarios a médicos	12	37.5	6	12.2	12	10.7	2	2.5	2	20.0	34	12.0
Control de la delincuencia	-	-	-	-	12	10.7	5	6.2	-	-	17	6.0
Aumento salarios a profesores	-	-	6	12.2	9	8.1	7	8.6	-	-	22	7.8
Aumentos salarios a profesores de la UASD	-	-	-	-	7	6.3	3	3.7	-	-	10	3.5
Subsidios al transporte	-	-	-	-	3	2.6	9	11.2	-	-	11	4.0
Otros	5	15.7	20	41.0	39	34.8	-	-	-	-	64	22.7
TOTAL	32	1000	49	100.0	112	100.0	81	100.0	10	100.0	282	100.0

Fuente: Tomado de Serafino de la Cruz Álvarez: "Las protestas sociales en la República Dominicana", publicado en: *Socio Diálogos*, 27 julio 2010. Elaboración propia.

CUADRO A. 5:  
LA DINÁMICA DE LA ECONOMÍA Y LA DESIGUALDAD SOCIAL: 1991-2015

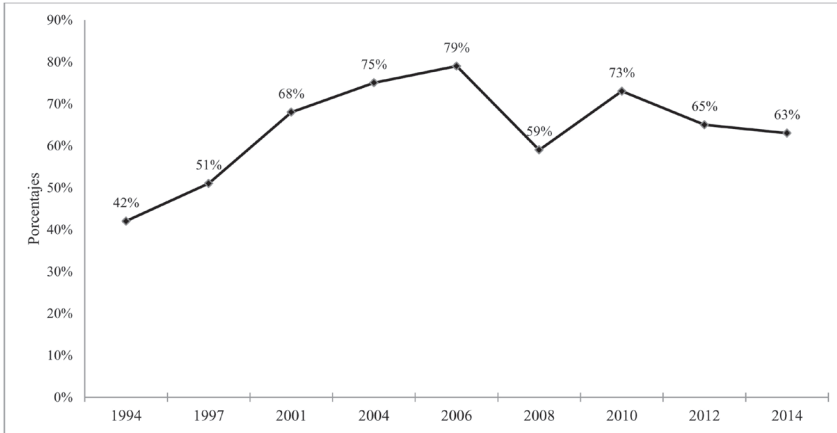
Año	Indicadores de la desigualdad									
	Población (millones)	Ingreso Per cápita (en US\$)	PIB corriente (US\$ en millones)	PIB Sectorial (%) (*)			Nivel de Pobreza		Índice Gini de Desigualdad	
				Agrope- cuaria	Industria	Servicios	General (tasa oficial)	Extrema o Indigencia (tasa CEPAL)		
1991	7.2	1,336.7	9,680.1	12.5	32.4	48.0	-	-	-	-
1992	7.3	1,555.5	11,471.0	12.0	30.7	49.2	-	-	-	-
1993	7.5	1,759.2	12,987.6	10.8	30.5	50.4	-	-	-	-
1994	7.6	1,880.3	14,368.8	10.0	31.0	51.0	-	-	-	-
1995	7.7	2,070.5	16,088.7	9.8	30.4	51.6	-	-	-	-
1996	7.8	2,218.1	17,516.8	9.2	31.6	51.8	-	-	-	-
1997	8.0	2,470.7	19,822.3	9.1	30.0	52.9	-	-	-	-
1998	8.1	2,604.3	21,230.4	9.0	30.4	52.0	-	-	-	-
1999	8.2	2,658.7	22,022.7	7.8	30.8	53.0	-	-	-	-
2000	8.4	2,870.6	24,107.0	6.7	29.6	54.2	31.3	20.1	0.524	0.506
2001	8.5	2,967.4	25,261.1	7.0	27.4	56.3	32.4	-	-	-
2002	8.6	2,987.0	25,770.2	6.8	28.9	56.0	32.7	-	-	0.500
2003	8.7	2,383.7	20,845.7	6.7	29.2	57.8	32.2	-	-	0.504

Año	Indicadores de la desigualdad								Índice Gini de Desigualdad	
	Población (millones)	Ingreso Per cápita (en US\$)	PIB corriente (US\$ en millones)	PIB Sectorial (%) (*)				Nivel de Pobreza		
				Agropecuario	Industria	Servicios	General (tasa oficial)	Extrema o Indigencia (Tasa CEPAL)		
2004	8.8	2,617.7	23,186.6	7.0	29.5	57.5	32.2	-	0.491	
2005	8.9	4,004.4	35,911.7	7.2	28.1	57.9	50.0	28.0	0.508	
2006	9.0	4,195.5	38,059.1	6.9	29.0	57.7	48.5	24.5	0.498	
2007	9.1	4,806.0	44,090.8	6.5	28.6	56.9	44.0	25.0	0.494	
2008	9.2	5,195.0	48,207.7	6.3	27.7	59.2	43.3	22.0	0.501	
2009	9.3	5,160.3	48,310.5	6.1	25.9	61.0	43.8	24.0	0.491	
2010	9.4	5,681.9	53,856.3	6.0	25.8	61.5	42.2	21.5	0.489	
2011	9.5	6,054.9	58,007.1	5.6	26.1	62.0	43.0	21.0	0.479	
2012	9.6	6,269.7	60,607.0	5.4	25.6	62.8	42.2	21.0	0.465	
2013	9.7	6,338.8	62,023.4	5.1	26.3	62.3	42.2	21.0	0.475	
2014	9.8	6,608.2	65,312.0	5.1	26.7	61.9	41.8	21.0	0.463	
2015	9.9	6,832.1	68,185.7	5.4	25.4	62.2	35.5	21-0	0.452	

(\*) No incluye valor agregado

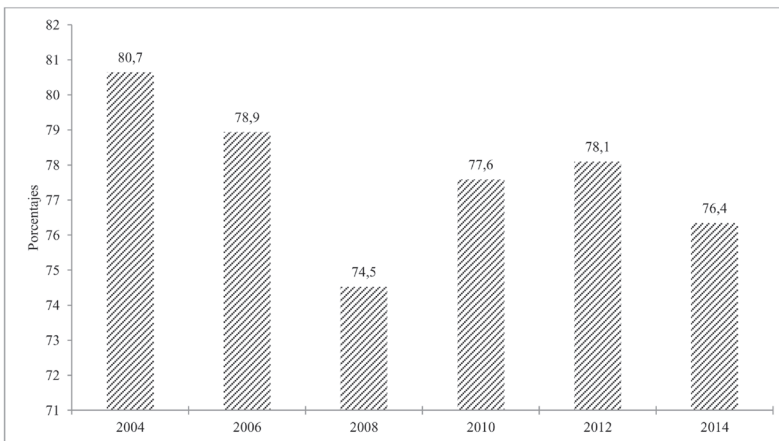
FUENTES: Para las cifras del PIB Banco Central, para las cifras sobre pobreza Antonio Morillo Pérez: "República Dominicana: estimaciones oficiales de pobreza monetaria en marzo 2015 y determinantes agregados de los cambios recientes", Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 29 de octubre 2015, Santo Domingo.

GRAFICO: A1  
PERCEPCIÓN DE LA INSEGURIDAD PERSONAL: 1994-2014



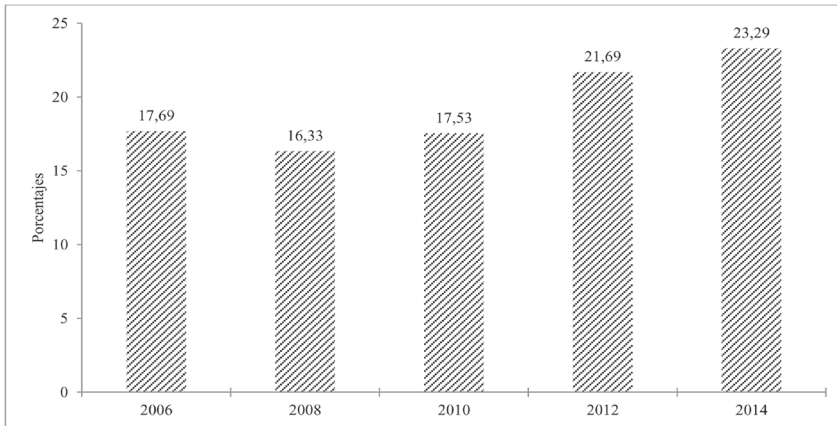
Tomado de Espinal, R., Morgan J., Zechmeister E. J. (2015): *Cultura política de la democracia en República Dominicana y en las Américas, 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*, Gallup, INTEC, LAPOP, Barómetro de las Américas, Vanderbilt University, Santo Domingo, p. 158.

GRÁFICO: A2.1  
PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN: 2007-2014



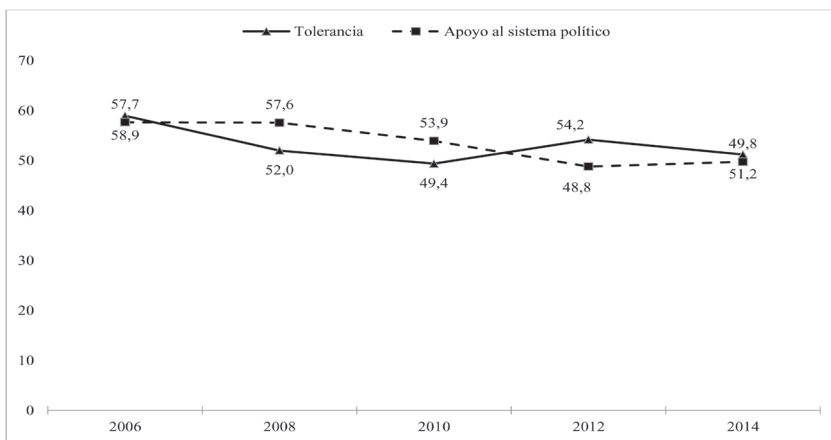
Tomado de Espinal, R., Morgan J., Zechmeister E. J. (2015): *Cultura política de la democracia en República Dominicana y en las Américas, 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*, Gallup, INTEC, LAPOP, Barómetro de las Américas, Vanderbilt University, Santo Domingo, p. 164.

GRÁFICO: A 2.2  
VICTIMIZACIÓN PERSONAL DE LA CORRUPCIÓN: 2007-2014



Tomado de Espinal, R., Morgan J., Zechmeister E. J. (2015): *Cultura política de la democracia en República Dominicana y en las Américas, 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*, Gallup, INTEC, LAPOP, Barómetro de las Américas, Vanderbilt University, Santo Domingo, p. 161. Ajustes del autor.

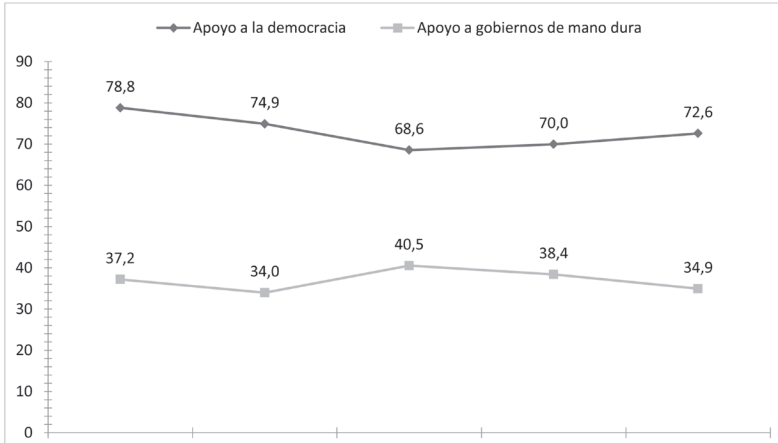
GRÁFICO: A3  
LA TOLERANCIA Y EL APOYO AL SISTEMA POLÍTICO: 2006-2014



Tomado de Espinal, R., Morgan J., Zechmeister E. J. (2015): *Cultura política de la democracia en República Dominicana y en las Américas, 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*, Gallup, INTEC, LAPOP, Barómetro de las Américas, Vanderbilt University, Santo Domingo, y p. 181 y 185. Ajustes y elaboración del autor.

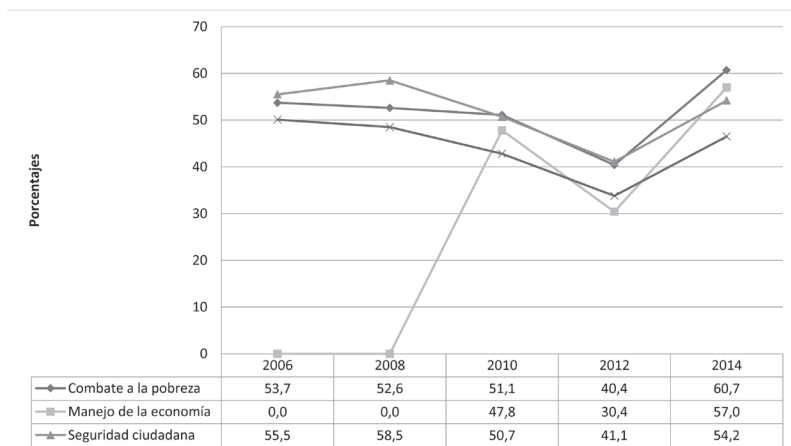


GRÁFICO: A4  
DE LA MANO DURA AL APOYO A LA DEMOCRACIA: 2006-2014



Tomado de Espinal, R., Morgan J., Zechmeister E. J. (2015): *Cultura política de la democracia en República Dominicana y en las Américas, 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*, Gallup, INTEC, LAPOP, Barómetro de las Américas, Vanderbilt University, Santo Domingo, p. 193. Ajustes y elaboración del autor.

GRÁFICO: A5  
 LA EFICACIA GUBERNAMENTAL EN POLÍTICAS PÚBLICAS  
 Y GOBERNABILIDAD: 2006-2014



Tomado de Espinal, R., Morgan J. y Zechmeister E. J. (2015): *Cultura política de la democracia en República Dominicana y en las Américas, 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*, Gallup, INTEC, LAPOP, Barómetro de las Américas, Vanderbilt University, Santo Domingo, p. 214. Ajustes y elaboración del autor.



## REFERENCIAS EDITORIALES

La mayoría de los capítulos de este libro aparecieron total o parcialmente como artículos en libros, publicaciones especializadas y revistas académicas. Aun así, todos ellos sufrieron una revisión que condujo en muchos casos a su ampliación.

El Capítulo I fue originalmente publicado bajo el título “Tensiones y dilemas del Estado latinoamericano en la consolidación democrática y la globalización”, Revista *GLOBAL* No. 42/2011, bajo el título “Tensiones del Estado latinoamericano en la consolidación democrática y la globalización”, pp. 6-18. La presente versión ha sido sustancialmente modificada

Una primera versión muy reducida del Capítulo II se publicó como artículo bajo el título: “Las etapas del cambio democrático en República Dominicana: 1966-2015. De la crisis post dictadura a la hegemonía del PLD”, en el libro editado por Rosa Conde e Isabel Wences: *Cambio político, desafección y elecciones en América Latina*, Centro de Estudios Políticos y constitucionales, Madrid, 2015. La presente versión ha sido sustancialmente ampliada, añadiéndose sobre todo los apartados 3 y 4.

Una parte del Capítulo III se publicó como artículo bajo el título de “Sistema de partidos y cambio democrático: aproximaciones al caso dominicano”. En: *América Latina Hoy*, Vol. 56, diciembre del 2010, Universidad de Salamanca. pp. 15-36. La versión que aquí se publica ha sufrido modificaciones.

Originalmente una versión primitiva del Capítulo IV se presentó en la Jornada de Reflexión del Movimiento Cívico Participación Ciudadana (PC) del 23 de marzo del 2013, Santo Domingo. Posteriormente, una parte del mismo se publicó en mi libro *La razón democrática* (2013). En el presente capítulo se ha reformado sustancialmente el borrador original. Lo he incorporado como capítulo independiente al presente libro debido a que, a mi juicio, ayuda a comprender mejor el funcionamiento de la política de partidos.

La primera versión del Capítulo V se publicó en *Nueva Sociedad* (Mayo-Junio 2005) con el título “La Izquierda Latinoamericana en el Poder: Interrogantes Sobre un Proceso en Marcha”. Los dos últimos apartados del capítulo se escribieron específicamente para el presente libro.

Los capítulos VI, VII y VIII se escribieron específicamente para este libro.

## ÍNDICE ONOMÁSTICO

### A

Abinader, Luis 24, 86, 94, 102, 107,  
109, 375, 383, 384, 393, 473  
Abreu, Antonio (Tonito) 135, 457  
Acemoglu, Daron 69, 74, 176, 475  
Acosta de los Santos, Hermógenes  
391  
Acosta, Gabriela 475  
Acosta Matos, Eliades 218, 454, 475  
Agelán Casasnovas, Esther Elisa  
391  
Agosín, Manuel 488  
Aguasvivas, Freddy 92, 475  
Alburquerque, Rafael 114, 135, 457  
Alcántara, Manuel 498  
Alcantud, José A. 156, 412, 475  
Alí, Tariq 33, 178, 184, 305, 306, 350,  
475  
Álvarez Bogaert, Fernando 196  
Álvarez, David 23  
Álvarez, Roberto 113, 175, 189, 199,  
475  
Álvarez, Rosa Rita 73, 115, 122, 216,  
219, 220, 224, 225, 226, 227, 228,  
231, 240, 241, 247, 443, 444, 475,  
476  
Álvarez, Silvina 386, 491  
Álvarez Vega, Bienvenido 398, 475  
Aquino, José Ángel 89, 475  
Arato, A. 211, 240, 244, 442, 482  
Arditi, Benjamín 56, 476  
Arendt, Hannah 472  
Aristide, Jean Bertrand 337, 338, 339  
Aristy Castro, Amable 390  
Aristy Escuder, Jaime 113, 206, 422,  
476

Aron, Raymond 357  
Artiles, Leopoldo 118, 223, 224, 226,  
227, 231, 240, 241, 247, 328, 398,  
403, 476, 484, 499  
Aspiazu, Daniel 476  
Atkins, G. Pope 79, 142, 283, 325,  
337, 476  
Auyero, Javier 156, 386, 412, 413,  
476  
Ayuso, José Alejandro 497

### B

Babbetta, Carlos 479  
Bachelet, Michelle 249, 257, 262,  
265, 273  
Báez, Buenaventura 309  
Báez, Carlos Julio 477  
Báez, Clara 484  
Balaguer de Vallejo, Emma 416  
Balaguer, Joaquín 27, 69, 70, 71, 72,  
75, 77, 78, 79, 82, 83, 84, 85, 86, 87,  
88, 89, 90, 92, 99, 110, 114, 117,  
121, 126, 127, 128, 129, 130, 131,  
133, 136, 137, 142, 143, 147, 172,  
192, 193, 194, 195, 196, 198, 200,  
201, 202, 204, 205, 212, 215, 220,  
221, 222, 228, 233, 240, 241, 282,  
283, 287, 296, 297, 298, 299, 300,  
301, 302, 303, 304, 305, 310, 311,  
312, 313, 314, 315, 316, 317, 318,  
319, 320, 321, 322, 323, 324, 325,  
326, 327, 328, 329, 330, 331, 332,  
333, 335, 336, 337, 338, 339, 340,  
341, 342, 343, 345, 346, 347, 348,  
359, 361, 362, 363, 366, 367, 381,  
394, 415, 416, 427, 436, 437, 438,

- 439, 444, 445, 453, 459, 460, 461, 463, 464, 465, 477
- Balandier, Georges 414, 477
- Balcácer, Juan Daniel 499
- Balletbo, Anna 67, 72, 358, 477
- Barret, Patrick S. 502
- Baud, M. 487
- Bautista, Félix 113, 422
- Béjar, Rafael G. 67, 478
- Bell, Daniel 477
- Bendix, Reinhard 429, 478
- Benítez, Fernando 46, 477
- Benítez, Raúl 505
- Benito, Ana Belén 477
- Bermeo, Nancy 56, 413, 478
- Betances, Emilio 329, 332, 338, 478
- Beyme, Klaus von 74, 478
- Blanco Fernández 457
- Bobbio, Norberto 249, 250, 262, 478
- Bobea, Lilian 24, 115, 403, 408, 478
- Bonaparte, Luis 321
- Bonelly, Rafael F. 314
- Bonilla, Ana Isabel 391
- Bosch, Brian J. 46, 79, 82, 142, 283, 319, 325, 333, 337, 479
- Bosch, Juan 32, 72, 75, 77, 78, 79, 85, 86, 88, 103, 114, 117, 126, 129, 130, 131, 132, 135, 136, 137, 143, 147, 180, 181, 182, 183, 192, 196, 220, 228, 241, 282, 285, 286, 299, 305, 312, 313, 314, 316, 318, 322, 326, 327, 329, 330, 331, 332, 341, 343, 355, 381, 415, 436, 448, 450, 451, 452, 454, 457, 458, 478
- Botello, Norge 143, 457
- Bourdieu [Pierre] 455
- Boyer [Jean Pierre] 309
- Brea, Ramonina 74, 75, 126, 138, 148, 201, 214, 358, 378, 386, 388, 410, 446, 479, 484
- Bulmer Thomas, Víctor 47, 51, 52, 58, 59, 479
- Bunge, Mario 479
- Burke, Edmund 324
- Bush [George] 253
- 439, 444, 445, 453, 459, 460, 461, 463, 464, 465, 477
- C
- Caamaño [Francisco Alberto] 220, 280, 337
- Cáceres, F. 484
- Calderón, Fernando 23
- Calderón, Rafael 122, 214, 218, 480
- Campillo Pérez, Julio G. 78, 220, 358, 359, 480
- Capellán, Rafael 488
- Cardoso, Fernando Henrique 259, 263, 274, 386, 480
- Carl, E. H. 503
- Carlyle [Thomas] 320
- Carnoy, Martin 51, 57, 480
- Caroit, Jean Michel 23
- Carrión, Amparo 156, 386, 480
- Cassá, Roberto 45, 46, 75, 78, 215, 218, 219, 220, 280, 283, 309, 311, 312, 314, 320, 324, 326, 333, 334, 335, 443, 447, 448, 480, 487
- Castañeda, Jorge 480
- Castaños Guzmán, Julio César 390
- Castellanos Estrella, Víctor Joaquín 390
- Castellanos Khouri, Justo Pedro 391
- Castellanos, Pedro L. 237, 242, 243, 480
- Castellanos Pizano, Víctor Joaquín 391
- Castells, Manuel 49, 50, 51, 52, 53, 56, 57, 62, 63, 105, 178, 268, 395, 397, 431, 481
- Castillo, José del 481
- Castillo, Marino Vinicio (Vincho) 304, 305, 340, 341, 355
- Castillo, Pelegrín 341
- Castro, Fidel 272, 336
- Catrain, Pedro 24, 75, 436, 481
- Cavarozzi, Marcelo 46, 61, 62, 118, 132, 156, 176, 358, 481
- Ceara, Miguel 24, 83, 202, 236, 348, 403, 460, 481
- Céspedes, Diógenes 214, 443, 482

- Chaljub Mejía, Rafael 221, 222, 280, 436, 448, 482  
Chávez, Daniel 502  
Chávez, Hugo 184, 199, 249, 255, 257, 258, 259, 260, 264, 271, 273, 278  
Chehabi, Houchang 69, 413, 434, 482  
Cheresky, Isidoro 482  
Churchill [Winston] 330  
Clermont, Charles 497  
Cohen, J. L. 211, 240, 244, 442, 482  
Collado, José M. 280, 499  
Collier, David 482  
Conde, Rosa 23, 527  
Contín Aybar, Néstor 390  
Coppedge, Michael 482  
Cordero Michel, José 318, 326, 482  
Córdoba, Arnaldo 46, 483  
Correa, Rafael 257, 258, 259, 260, 261, 278  
Corten, André 53, 56, 349, 483  
Crassweller, Robert D. 311, 483  
Croes [Edwin] 75, 134  
Cross Veras, Julio 483  
Crouch, Colin 483  
Crouch, Luis 317  
Cruceta Almánzar, José Alberto 390  
Cruz Álvarez, Serafino de la 519  
Cruz, Domingo de la 216, 483  
Cuello, José Israel 220, 280, 335, 337, 483  
Cuello Villamán, Francisco 475
- D**  
Dahl, Robert A. 30, 68, 123, 124, 134, 483  
Darío, Rubén 215  
Dauhajre hijo, Andrés 483  
Decamps, Hatuey 99  
Despradel, Carlos 45, 75, 84, 92, 174, 220, 234, 236, 280, 302, 303, 338, 460, 461, 483  
Despradel, Fidelio 483  
Dessalines [Jean Jacques] 354  
Diamint, Rut 505  
Díaz 83, 86, 88, 193, 196, 261, 273, 340, 444  
Díaz, Álvaro 494  
Díaz Filpo, Rafael 391  
Díaz, Juan Bolívar 331, 484  
Díaz, Porfirio 39  
Díaz Rúa, Víctor 113  
Díaz Santana, Arismendi 217, 237, 344, 484  
Diederich, Bernard 314, 484  
D'Oleo [Frank] 225, 303  
Domínguez Brito, José Luis 227, 238, 244, 245, 484  
Domínguez, Jorge 253, 484  
Dore Cabral, Carlos 484  
Dornbusch, Rudiger 122, 484  
Dostoievski, Fiódor M. 27  
Duarte, Isis 74, 218, 220, 224, 283, 443, 444, 479, 484, 485  
Duarte, Juan Pablo 309  
Dumont [Louis] 430  
Duvalier [François] 33  
Duvergé [Antonio] 336  
Duvergé, Maurice 485
- E**  
Eisenstadt, Shmuel Noah 412, 485  
Espinal, Flavio Darío 142, 206, 378, 485  
Espinal, Fulgencio 142, 485  
Espinal, Rosario 67, 72, 74, 79, 81, 89, 116, 142, 147, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 160, 161, 162, 163, 164, 166, 167, 168, 169, 222, 224, 240, 358, 403, 404, 408, 425, 436, 443, 444, 454, 485, 495, 498, 522, 523, 524, 525  
Espin Andersen, G. 55, 486  
Evans, Peter 413, 434, 486
- F**  
Fajnzylber, Fernando 47, 486  
Faletto, Enzo 480



- Faxas, Laura 78, 223, 486  
 Feher, Ferec 96, 489  
 Félix Báez, Mabel 391  
 Félix, César 390  
 Fernández 67, 225, 303  
 Fernandez de Kirchner, Cristina 249  
 Fernández de Kirchner, Cristina 257, 270, 276  
 Fernández, Leonel 27, 28, 29, 70, 86, 88, 89, 90, 92, 93, 95, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 135, 136, 138, 139, 142, 143, 146, 147, 148, 157, 160, 173, 181, 183, 184, 186, 195, 196, 198, 199, 200, 201, 204, 207, 208, 228, 231, 239, 282, 298, 302, 305, 313, 341, 360, 362, 365, 366, 369, 370, 371, 372, 373, 375, 376, 379, 380, 381, 382, 385, 387, 390, 391, 392, 417, 423, 425, 427, 433, 439, 440, 457, 461, 470, 471  
 Fernández, Otto 477, 478, 486  
 Ferrajoli, Luigi 442, 486  
 Fiallo, hermanos 457  
 Flamm, Kenneth 51, 488  
 Franco, Franklin J. 280, 310, 321, 326, 334, 486  
 Freidenberg, Flavia 23  
 Frei [Eduardo] 258, 265  
 Frobel, F. 51, 53, 486  
 Fuente, Manuel de la 486
- G**
- Gamundi Cordero, Rafael 99, 136, 224, 285, 425, 436, 449, 486  
 Gamundi, Rafael 142  
 García Michel, Eduardo 92, 486  
 García Muñoz, Humberto 487  
 García, Radhamés 24  
 García Santamaría, Martha Olga 390  
 Garretón, Manuel A. 63, 85, 254, 487
- Geertz, Clifford 413, 414, 487  
 Gellner, Ernest 487  
 Gerchenskron, Alexandre 487  
 Germán Brito, Mirian Concepción 391  
 Germani, Gino 44, 122, 487  
 Germán, Mariano 390  
 Gerschenkron 46  
 Gerth, H. H. 506  
 Giliani, John N. 391  
 Ginebra, Payo 328  
 Gleijeses, Piero 240, 280, 311, 312, 332, 448, 487  
 Godínez, Victor 229, 234, 298, 331, 338, 348, 403, 487  
 Goff, Fredd 283, 333, 487  
 Goldblatt, D. 306, 489  
 Gómez Bergés, Víctor 136, 391, 487  
 Gómez Cerda, José 219, 488  
 Gómez Pérez, Luis 280  
 Gómez, Wilson 391  
 González, Raymundo 310, 319, 487  
 Goodman, Louis W. 487  
 Graham, John J. 86, 87, 331, 337, 339, 340, 488  
 Gramsci, Antonio 488  
 Gray, John 176, 184, 305, 306, 307, 488  
 Grimaldi, Víctor 314, 488  
 Grullón, Alejandro 317  
 Grunwald, Joseph 51, 488  
 Guarnizo, Luis 53, 57, 61, 232, 500  
 Guasti, Laura 413, 503  
 Guerrero, Miguel 314, 488  
 Gunther, R. 74, 105, 495  
 Gutiérrez, Euclides 143, 257, 259, 260, 457  
 Guzmán 49, 54, 118, 174, 199, 234, 236, 298, 302, 303, 304, 344, 348, 349, 368, 403, 435, 438, 460  
 Guzmán, Antonio 70, 79, 80, 81, 82, 83, 86, 99, 216, 224, 225, 226, 236, 240, 303, 312, 317, 383, 425  
 Guzmán Ariza, Fabio J. 489

- Guzmán, Rolando 23, 488  
Guzmán, Sonia 489
- H**  
Habermas, Jurgen 411, 432, 489  
Handal, Chafik 255  
Hartlyn, Jonathan 67, 70, 72, 74, 76,  
77, 78, 79, 81, 83, 122, 133, 139,  
146, 193, 194, 196, 198, 202, 240,  
358, 359, 386, 388, 417, 425, 437,  
443, 485, 489  
Haya de la Torre 252  
Heinrichs, J. 486  
Held, David 52, 306, 350, 431, 489  
Heller, Agnes 96, 489  
Henríquez Marín, Sarah 391  
Hermann, Hamlet 280, 489  
Hermet, Guy 44, 489  
Hernández Mejía, Edgar 391  
Hernández Peguero, José Manuel  
391  
Herrera Carbucia, Manuel Ramón  
391  
Hirschman, Albert O. 489  
Hobsbawm, Eric J. 251, 350, 489  
Huntington, Samuel 69, 490
- I**  
Ianni, Octavio 44, 122, 490  
Inoa, Orlando 310, 490  
Isa Conde, Narciso 483
- J**  
Jaguaribe, Helio 490  
Jano 361  
Jarvis [Rafael] 219  
Jerez Mena, Francisco Antonio  
391  
Jesús, J. 485  
Jimenes Grullón, Juan Isidro 280,  
318, 448, 490  
Jiménez, Francisco 494  
Jiménez Martínez, Katia Miguelina  
391
- Jiménez Polanco, Jacqueline 124,  
125, 128, 129, 136, 139, 142, 157,  
192, 240, 425, 446, 449, 454, 457,  
490  
Jorge Blanco, Salvador 70, 80, 81,  
83, 84, 99, 223, 225, 226, 297, 303,  
312, 425, 436, 490  
Julián, Amadeo 390  
Julián Pérez, Luis 320, 329, 490  
Justo Duarte, Amaury 219, 358,  
363, 365, 447, 490
- K**  
Kaldor, Mary 56, 240, 244, 248, 306,  
490  
Kautsky 256  
Keane, John 442, 490  
Khoury David, Jottin 391  
Kim, Ki-Hyun 490  
Kirchner, Ernesto 249, 257, 276  
Kreye, O. 51, 53, 486  
Kruijt, Dirk 48, 49, 501
- L**  
Laclau, Ernesto 31, 44, 122, 327,  
432, 490, 491  
Lagos [Ricardo] 257, 258  
Lamarche, Diógenes 494  
Lander, Edgar 67, 491  
Landolt, Patricia 53, 57, 61, 232, 500  
Lanzaro, Jorge 491  
Laporta, J. 386, 491  
Lavin [Joaquín] 265  
Lefort, Claude 70, 429, 491  
León, Enrique de 219, 448  
Lesgart, Cecilia 67, 358, 437, 491  
Levy, Peggy 491  
Liebknecht [Karl] 256  
Lijphart, Arend 491  
Linz, Juan 68, 69, 72, 74, 105, 412,  
413, 437, 482, 491, 495  
Lipset, Seymour Martin 30, 74, 491  
Lizardo, Jeffrey 400, 402, 403  
Lizardo, Magdalena 488

- Loaeza, Soledad 44, 489  
 Locker, M. 333, 487  
 López Calva, Luis F. 493  
 López, José Ramón 310, 492  
 López Obrador [Manuel] 257  
 Lowenthal, Abraham 332, 493  
 Lozano, Wilfredo 32, 41, 53, 67, 72,  
 75, 76, 81, 82, 113, 118, 120, 127,  
 134, 142, 157, 175, 189, 194, 196,  
 197, 199, 236, 244, 303, 308, 316,  
 325, 328, 338, 344, 347, 348, 349,  
 370, 416, 425, 437, 475, 476, 485,  
 492, 493, 539  
 Lugo, Américo 310, 493  
 Luis XIV 471  
 Lukács [Georgy] 39  
 Lustig, Nora 48, 50, 59, 176, 493  
 Luxemburgo, Rosa 256
- M**
- Machado Araoz, Horacio 493  
 Macpherson, C. B. 30, 494  
 Macri 249, 270, 276  
 Madero 38  
 Maduro, Nicolás 249, 257, 258, 259,  
 265, 270, 271, 272, 273, 278  
 Maingot, Anthony P. 32, 308, 493  
 Majluta, Jacobo 99, 436  
 Mann, Michael 46, 324, 431, 493  
 Mañón, Melvin 280, 337, 417, 493  
 Mao Zedong 40  
 Maravall, José María 494  
 Marcelino, Melissa 494  
 Marcos, Comandante 255  
 Mariátegui [José Carlos] 252  
 Marshall, T. H. 442, 446, 493  
 Marsteintredet, Leiv 75, 202, 493  
 Martínez, Javier 261, 273, 310, 494  
 Martínez, Rufino 494  
 Martínez-Vergne, Teresita 214, 443,  
 493  
 Martín, John Bartlow 311, 315, 318,  
 494  
 Mateo, Andrés L. 326, 494
- Matías 227  
 Matos Moquete, Manuel 280, 448,  
 494  
 Máttar, Jorge 348, 487  
 Mayorga, Rene A. 494  
 McGrew, A. 306, 489  
 McLuhan [Marshall] 179, 381  
 Medina Benet, Víctor M. 446, 449,  
 496  
 Medina, Danilo 86, 89, 93, 94, 95,  
 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105,  
 106, 107, 108, 109, 110, 111, 114,  
 115, 124, 136, 138, 139, 140, 142,  
 143, 146, 148, 157, 159, 173, 181,  
 184, 185, 186, 187, 190, 191, 192,  
 201, 206, 207, 208, 239, 298, 355,  
 360, 365, 370, 372, 373, 374, 375,  
 376, 379, 380, 381, 382, 385, 387,  
 393, 423, 427, 433, 440, 457, 470,  
 471, 473  
 Medina, Dilenia 62, 118, 132, 156,  
 176, 289, 358, 496  
 Medina, Juan Aval 46, 481  
 Medrano, Felipe 216, 220, 494  
 Mejía, Hipólito 86, 91, 92, 94, 97,  
 101, 107, 108, 109, 112, 114, 137,  
 140, 148, 199, 200, 298, 302, 317,  
 365, 366, 369, 372, 373, 382, 383,  
 384, 393, 425, 473  
 Mejía, Luis F. 125, 311, 494, 496  
 Mendelson, Johanna S. R. 487  
 Mendoza, Fausto Marino 391  
 Menéndez Carrión, Amparo 63,  
 496  
 Mesa Lagos, Carmelo 55, 495  
 Messina, Milton 83, 223, 436, 496  
 Michels, Roberts 141  
 Milton, John 65  
 Mingione, Enzo 61, 497  
 Miolán, Ángel 142, 425, 449, 453,  
 497  
 Mitchels, Robert 144, 496  
 Montás, Temístocles 136, 143, 457  
 Montero, José Ramón 74, 105, 495

- Moore, Barrington 121, 176, 495  
Morales, Evo 249, 255, 258, 270, 272, 277, 278  
Moreno, Guillermo 86, 374, 473  
Moreta, Ángel 311, 495  
Morgan, Jana 74, 116, 147, 150, 151, 152, 153, 154, 160, 161, 162, 163, 164, 166, 167, 168, 169, 403, 404, 408, 495, 522, 523, 524, 525  
Morillo Pérez, Antonio 521  
Morris P., Fiorina 504  
Moscoso Segarra, Alejandro 391  
Moseley-Williams, Richard 507  
Mouffe, Chantal 491  
Moya Pons, Frank 77, 117, 218, 220, 224, 280, 309, 315, 317, 333, 334, 443, 496  
Mubarak [Hosni] 178  
Mujica, José (Pepe) 256, 257
- N**  
Napoleón [Bonaparte] 321  
Nelson, Joan 81, 82, 83, 223, 226, 436, 497  
Neruda, Pablo 215  
Nisbet, Robert 323, 324, 497  
Noboa [Álvaro] 260  
Nohlen, Dieter 61, 67, 72, 437, 497  
Nolasco, Cornelio 24  
Núñez Collado, Agripino 331  
Núñez C., Savia 506  
Núñez Polanco, Agripino 497
- O**  
Obama [Barack] 253, 272  
O'Donnell, Guillermo 30, 31, 58, 67, 68, 70, 72, 358, 497, 505  
Offe, Claus 497  
Ogando, Iván 24, 497  
Oleo, Frank D. 498  
Orozco H. 485  
Ortega Frier, Julio 335  
Ortega, Manuel 228  
Ortega, P. 484  
Ortega Polanco, Francisco Antonio 391  
Ortiz Bosch, Milagros 341, 383, 390  
Ortiz-Juárez, Eduardo 493  
Oviedo, José 74, 75, 79, 81, 142, 222, 224, 240, 378, 436, 443, 444, 447, 481, 498
- P**  
Pachakutik 260  
Pachano, Simón 498  
Palacio, Alfredo 259, 260  
Panizza, Francisco 44, 499  
Paramio, Ludolfo 249, 258, 498, 499  
Pareto, Wilfredo 144, 453, 499  
Pasquino, Jeanfranco 498  
Pastoriza, Jimmy 317  
Paulino Ramos, Alejandro 214, 280, 443, 498  
Payano, Pedro 24  
Paz, Octavio 39  
Pedrosa, Fernando 499  
Peguero Méndez, Rafael 390  
Peña Batlle, Manuel Arturo 310, 335, 499  
Peña, Fernando 280, 499  
Peña Gómez, José Francisco 27, 72, 83, 86, 87, 88, 89, 92, 99, 110, 114, 117, 126, 130, 131, 137, 139, 143, 144, 145, 147, 193, 195, 196, 198, 221, 223, 240, 284, 285, 286, 299, 300, 304, 326, 329, 330, 331, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 348, 349, 352, 353, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 381, 383, 391, 394, 424, 426, 428, 436, 437, 438, 449, 457  
Peña Valdez, Julio de 122, 219, 443, 499  
Perelli, Carina 499  
Pérez 206, 220, 223, 224, 226, 231, 240, 241, 247, 283  
Pérez, César 499  
Pérez, José 485

- Pérez, Odalís G. 320, 500  
 Perration J. 306, 489  
 Peynado, Francisco J. 446  
 Peynado, Jacinto 88, 89, 196, 362, 363  
 Picado, Sonia 499  
 Pichardo Niño, Coronada 500  
 Pieter, Gerardo 475  
 Pinochet [Augusto] 249, 261  
 Piña, Guillermo 327  
 Piña, Leyda 391  
 Piñera, Sebastián 249, 262, 265, 270, 273  
 Pirandello [Luigi] 110  
 Pizarro [Francisco] 363  
 Placencia Álvarez, Roberto 391  
 Polanco, Wanda 475  
 Portes, Alejandro 53, 57, 61, 232, 500  
 Poulantzas, Nicos 441, 500  
 Pound, Ezra 117  
 Pozo, Manuel 122, 214, 215, 500  
 Prats, Ivelisse 448  
 Presno Linera, Miguel A. 500  
 Price Mars, Jean 309, 335, 500  
 Prud'Homme, Jean François 44, 489  
 Przeworski, Adam 50, 71, 501  
 Puig, Max 23, 336, 374, 457, 473
- Q**
- Qualter, Terence H. 501  
 Quesada Castro, Fernando 501  
 Quintero L., Rafael 501  
 Quiroga, Yesko 24
- R**
- Raful, Tony 280, 448, 501  
 Rathe, Sarah 327  
 Ray Guevara, Milton 391  
 Read Vittini, Mario 335, 501  
 Reid Cabral, Donald 315  
 Renzi, Rosa 48, 49, 501  
 Reyes Cruz, Juan Hirohito 391  
 Reyes, Idelfonso 391  
 Reyes Soto, Fran Euclides 391  
 Rial, Juan 487  
 Robinson, James A. 69, 74, 176, 475  
 Rodríguez de León 321, 501  
 Rodríguez del Prado, Cayetano 280, 501  
 Rodríguez Demorizi, Emilio 214, 310, 501  
 Rodríguez Garabito, Cesar A. 502  
 Rodríguez Grullón, Altair 187, 188, 501  
 Rodríguez, Mariano 391  
 Romanov, los 46  
 Romeo, Rosario 46, 502  
 Rosanvallon, Pierre 306, 412, 502  
 Rosario, Esteban 398, 502  
 Rosario, Roberto 389  
 Rotker, Susana 502  
 Rouquié, Alain 31, 32, 71, 275, 414, 502  
 Rouseff, Dilma 107, 250, 256, 257, 258, 259, 269, 273, 274, 275  
 Rúa de la [Fernando] 266  
 Rueschemeyer, Dietrich 486  
 Ruiz Burgos, Víctor Eddy 502
- S**
- Sang, Mu Kien Adriana 328, 336, 502  
 San Miguel, Pedro L. 310, 502  
 San Miguel, P. L. 487  
 Sartori, Giovanni 30, 86, 136, 144, 178, 179, 502  
 Sassen, Saskia 49, 51, 52, 53, 503  
 Schlesinger, Arthur Jr 74, 503  
 Schmidt, Steffen W. 413, 503  
 Schmitter, Philippe 67, 70, 72, 358, 497  
 Schnapper, Dominique 442, 503  
 Schumpeter, Joseph 30, 503  
 Scioli 270, 276  
 Scott, James 413, 414, 503  
 Sebastian, Edward 122, 484

- Seitenfus, Ricardo A.S. 199, 337, 503  
Seligson, Mitchell A. 147, 153, 408, 479, 495, 503  
Sereni, Emilio 46, 504  
Serra [José] 258  
Shakespeare, William 43  
Silfa, Nicolás 142, 504  
Silva, Luiz Inácio "Lula" da 107, 249, 253, 256, 257, 258, 259, 261, 269, 274, 275  
Singer, André 261, 269, 274, 503  
Skocpol, Theda 486, 504  
Skol, Michael 339  
Smith 153  
Stefanoni, Pablo 277, 504  
Stiglitz, Joseph E. 51, 52, 55, 266, 307, 431, 504  
Stone, Samuel 46, 504  
Strobe Talbot 339  
Sunkel, Osvaldo 504
- T**  
Tagina, María L. 498  
Tarrow, Sidney 56, 240, 241, 504  
Tavárez Mirabal, Minou 374, 473  
Taveras Guzmán, Juan Arístides 320, 329, 504  
Tejada Holguín, Ramón 74, 484, 493  
Then Marte, Addys 475  
Thompson, W. P. 385  
Tilly, Charles 176, 248, 324, 413, 414, 429, 432, 434, 504  
Tocqueville, Alexis de 9  
Tokman, Víctor E. 58, 505  
Tolentino, Hugo 140, 334  
Toribio, Daniel 457  
Torre, Carlos de la 259, 261, 504  
Torregrosa, María Luisa 67, 478  
Torres Rivas, Edelberto 46, 278, 505  
Torres Saillant, Silvio 417, 505  
Touraine, Alain 56, 61, 62, 71, 241, 265, 505
- Trujillo, familia 219  
Trujillo, Rafael Leónidas 32, 33, 45, 46, 65, 70, 73, 75, 76, 121, 125, 126, 131, 133, 172, 211, 214, 215, 218, 280, 309, 310, 311, 314, 316, 318, 321, 325, 326, 334, 335, 346, 347, 352, 357, 358, 415, 440, 443, 447, 451, 458, 462, 463  
Tucídides 295  
Tulchin, Joseph S. 52, 505  
Turits, Richard 46, 310, 311, 319, 325, 415, 505
- U**  
Ugarteche, Oscar 505
- V**  
Vaitsos, Constantino 118, 123, 236, 298, 505  
Vallespin, Fernando 505  
Vargas Llosa [Mario] 39  
Vargas Maldonado, Miguel 92, 100, 110, 112, 113, 114, 140, 141, 145, 148, 208, 369, 371, 372, 383, 391, 392, 393, 425  
Vásquez, Horacio 446  
Vázquez Samuel, Lino 391  
Vázquez [Tabaré] 257  
Vázquez, Tabaré 249, 256  
Vega, Bernardo 310, 333, 335, 447, 499, 506  
Vega, Lope de 215  
Verea, Mónica C. 506
- W**  
Wade, Robert 47, 48, 506  
Ware, Alan 506  
Weber, Max 39, 68, 69, 130, 144, 156, 323, 324, 380, 382, 429, 430, 431, 432, 506  
Weisbrot, Mark 253, 507  
Welles, Sumner 507  
Wells 446  
Wences, Isabel 23, 527

Whitehead, Laurence 32, 67, 68, 70,  
71, 74, 306, 358, 437, 507  
Wiarda, Howard J. 507  
Wolfe, Alan 506  
Wolf, Eric 413, 507  
Wooding, Bridget 53, 199, 244, 344,  
349, 492, 507  
Wright Mills, C. 506

**Z**

Zechmeister, E. J. 147, 150, 151, 152,  
153, 154, 160, 161, 162, 163, 164,  
166, 167, 168, 169, 404, 408, 522,  
523, 524, 525  
Zizumbo [Daniel] 153  
Zovatto, Daniel S. 485, 499

Esta primera edición de *La política del poder. La crisis de la democracia dominicana en el siglo XXI*, de Wilfredo Lozano, se terminó de imprimir en los talleres gráficos de Editora Panamericana, Santo Domingo, República Dominicana, en el mes de octubre de 2017.





*La política del poder. La crisis de la democracia dominicana en el siglo XXI* constituye la reflexión sociológica más completa producida hasta hoy en torno al proceso de construcción del sistema democrático dominicano. Formula tesis controversiales que obligan a replantear las visiones tradicionales sobre el proceso político dominicano contemporáneo. Afirma que en el siglo XXI la democracia dominicana se encuentra en una encrucijada histórica que puede revertir sus conquistas, sobre todo en la vida ciudadana. Establece que el eje de la crisis del proceso democrático debe buscarse en el manejo neopatrimonial del Estado por la élite política dirigente y la política de facción que ha pasado a dinamizar la vida de los partidos, tras la desaparición de los caudillos fundadores y la transformación neoliberal del Estado en los años noventa del siglo XX. *La política del poder* sostiene que el clientelismo que caracteriza la práctica de la política dominicana contemporánea es la consecuencia del prolongado manejo neopatrimonial del Estado y del faccionalismo político que predomina en el sistema de partidos. El clientelismo, sin embargo, ha pasado a constituir el mecanismo central del proceso de legitimación que acompaña la democratización y por ello en el país la democracia opera en un marco institucional inestable, en permanente crisis. Libro provocador y riguroso, discute temas controversiales como la historia de la izquierda y la derecha dominicanas, los ciclos electorales, el impacto de los medios de comunicación en la política de masas, entre otros aspectos. *La política del poder* será lectura obligada de todas las personas interesadas en el futuro de la democracia dominicana en el siglo XXI.

ISBN 978-9945-09-010-9



9 789945 090109



**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT

