

REVISTA DE CIENCIA Y CULTURA

UNIBE

VOL. 1, NO. 1 ENERO-ABRIL, 1989

La democracia dominicana: experiencia y desafíos.



TEJEDA • CEARA-HATTON • OVIEDO • ESPINAL
ALEMAN • SANG • BREA-FRANCO



REVISTA DE CIENCIA Y CULTURA

UNIBE

VOL. I, NO. 1, ENERO-ABRIL, 1989

Esta es una publicación cuatrimestral de la Universidad Iberoamericana que aparece en abril, agosto y diciembre cada año.

Las opiniones aquí expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de UNIBE.

El intercambio con publicaciones similares será bienvenido.

Inscrito en la Secretaría de Estado de Interior y Policía.

Oficina editorial y suscripciones:

Revista de Ciencia y Cultura UNIBE
Apartado Postal 22333
Av. Francia 129, Santo Domingo.
República Dominicana.
Teléfono (809) 689-4111

Costo de suscripción:

En el exterior:
US\$20.00 anual
US\$8.00 cada número
En el país:
RD\$60.00 anual
RD\$25.00 cada número

Rector **Dr. Jorge Hazoury Bahlés**
Vice-rector ejecutivo **Ing. Abraham Hazoury Toral**
Editores **Arq. Emmanuel Grullón**
Lic. Miguel Sang Ben, M.A., M.B.A.
Decano Estudios Profesionales
Decano Estudios Avanzados

Contenido

Revista UNIBE de ciencia y cultura: una carta de presentación Dr. Jorge A. Hazoury B., Rector	iii
Transformaciones de la democracia en la sociedad contemporánea José Luis Alemán, S.J.	1
El concepto de la democracia en la sociedad contemporánea Flavio Darfo Espinal Jacobo	15
El ciclo de la política económica Miguel Ceara-Hatton	23
Economía y política: un enfoque integrado de la democracia Miguel Sang Ben	39
Democracia en la sociedad contemporánea: la cuestión de la institucionalidad y la formalización José Oviedo	49
Crisis del estatismo y el desarrollismo: dilemas del liderazgo político dominicano Rosario Espinal	57
Reforma electoral y representación política en el sistema electoral dominicano Julio Brea Franco	67
Crisis de los liderazgos y formas de representación política en la sociedad dominicana Adriano Miguel Tejada	81

Contenido

1	Introducción
2	1. El concepto de la política económica
3	2. El rol de la política económica
4	3. El rol de la política económica
5	4. El rol de la política económica
6	5. El rol de la política económica
7	6. El rol de la política económica
8	7. El rol de la política económica
9	8. El rol de la política económica
10	9. El rol de la política económica
11	10. El rol de la política económica
12	11. El rol de la política económica
13	12. El rol de la política económica
14	13. El rol de la política económica
15	14. El rol de la política económica
16	15. El rol de la política económica
17	16. El rol de la política económica
18	17. El rol de la política económica
19	18. El rol de la política económica
20	19. El rol de la política económica
21	20. El rol de la política económica
22	21. El rol de la política económica
23	22. El rol de la política económica
24	23. El rol de la política económica
25	24. El rol de la política económica
26	25. El rol de la política económica
27	26. El rol de la política económica
28	27. El rol de la política económica
29	28. El rol de la política económica
30	29. El rol de la política económica
31	30. El rol de la política económica
32	31. El rol de la política económica
33	32. El rol de la política económica
34	33. El rol de la política económica
35	34. El rol de la política económica
36	35. El rol de la política económica
37	36. El rol de la política económica
38	37. El rol de la política económica
39	38. El rol de la política económica
40	39. El rol de la política económica
41	40. El rol de la política económica
42	41. El rol de la política económica
43	42. El rol de la política económica
44	43. El rol de la política económica
45	44. El rol de la política económica
46	45. El rol de la política económica
47	46. El rol de la política económica
48	47. El rol de la política económica
49	48. El rol de la política económica
50	49. El rol de la política económica
51	50. El rol de la política económica
52	51. El rol de la política económica
53	52. El rol de la política económica
54	53. El rol de la política económica
55	54. El rol de la política económica
56	55. El rol de la política económica
57	56. El rol de la política económica
58	57. El rol de la política económica
59	58. El rol de la política económica
60	59. El rol de la política económica
61	60. El rol de la política económica
62	61. El rol de la política económica
63	62. El rol de la política económica
64	63. El rol de la política económica
65	64. El rol de la política económica
66	65. El rol de la política económica
67	66. El rol de la política económica
68	67. El rol de la política económica
69	68. El rol de la política económica
70	69. El rol de la política económica
71	70. El rol de la política económica
72	71. El rol de la política económica
73	72. El rol de la política económica
74	73. El rol de la política económica
75	74. El rol de la política económica
76	75. El rol de la política económica
77	76. El rol de la política económica
78	77. El rol de la política económica
79	78. El rol de la política económica
80	79. El rol de la política económica
81	80. El rol de la política económica
82	81. El rol de la política económica
83	82. El rol de la política económica
84	83. El rol de la política económica
85	84. El rol de la política económica
86	85. El rol de la política económica
87	86. El rol de la política económica
88	87. El rol de la política económica
89	88. El rol de la política económica
90	89. El rol de la política económica
91	90. El rol de la política económica
92	91. El rol de la política económica
93	92. El rol de la política económica
94	93. El rol de la política económica
95	94. El rol de la política económica
96	95. El rol de la política económica
97	96. El rol de la política económica
98	97. El rol de la política económica
99	98. El rol de la política económica
100	99. El rol de la política económica
101	100. El rol de la política económica

Composición y diagramación: Sylvia Gadea - Compuservice
 Arte de portada: Susie Gadea
 Impresión: Amigo del Hogar
 Santo Domingo, República Dominicana. 1989

Revista UNIBE de ciencia y cultura: una carta de presentación

Dr. Jorge Hazoury Bahles, Rector

Una universidad, como toda obra humana, es reconocida por sus frutos. Uno de estos frutos más acariciados de toda academia es la publicación de un vocero de rigor científico y recia personalidad universitaria. La *Revista UNIBE de Ciencia y Cultura* es presentada a la sociedad dominicana como un nuevo vástago de la comunidad UNIBE para presentar los más variados y profundos estudios sobre lo dominicano y lo universal, sobre la ciencia y la cultura.

En esta ocasión, el contenido y la temática monográfica de este primer número pueden ser considerados como ilustres ejemplos del quehacer científico dominicano. Tratar la *democracia* como objeto de estudio es una aventura del espíritu necesaria y socialmente demandada en estos tiempos de transformaciones profundas en la sociedad dominicana.

Esta carta de presentación tiene un sello particularmente enorgullecido para una institución joven, como es UNIBE. La pluralidad de las plumas y el prestigio de las firmas de este primer número presagian la presencia de la *Revista UNIBE de Ciencia y Cultura* como una institución de raigambre intelectual en el quehacer científico moderno.

Transformaciones de la democracia en la sociedad contemporánea es un profundísimo artículo del Dr. José Luis Alemán, con estudios en

la Universidad de Franckfort, Alemania, y Decano de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Contar con el Dr. Alemán en las páginas de nuestro vocero académico garantiza un aporte original y valioso.

Flavio Darfo Espinal Jacobo, con especialidad obtenida en la Universidad de Essex, Inglaterra, nos presenta en *El concepto de la democracia en la sociedad contemporánea* un dilucidado artículo sobre las bases referenciales del término democracia en la tradición occidental.

Miguel Ceara Hatton, Director del Centro de Investigaciones Económicas (CIECA) y profesor del Instituto Tecnológico de Santo Domingo, egresado del Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE), de México, revela en *El ciclo de la política económica* un interesante estudio aplicado sobre los efectos políticos de la crisis en la institucionalidad democrática.

Por otra parte, Miguel Sang Ben, Decano de Estudios Avanzados de la Universidad Iberoamericana y egresado de la Universidad de Chicago, Estados Unidos, desarrolla un análisis socio-político en *Economía y política: un enfoque integrado de la democracia*.

El análisis institucional e histórico de la democracia es abordado por académicos afiliados a universidades foráneas. José Oviedo, estudiante

doctoral de la Universidad de Pittsburgh, presenta en *Democracia en la sociedad contemporánea: la cuestión de la institucionalización y formalización* un interesante esquema conceptual.

La Dra. Rosario Espinal, egresada de Washington University, Saint Louis, Estados Unidos, y catedrática de la Temple University, de Philadelphia, Estados Unidos, toca directamente el caso dominicano contemporáneo en el trabajo *Crisis del estatismo y el desarrollismo: dilemas del liderazgo político dominicano*.

La democracia en sus aspectos electorales es abordada por conocidos investigadores dominicanos. El Dr. Julio Brea Franco, académico de prestigiosos centros dominicanos, presenta en

Reforma electoral y representación política en el sistema electoral dominicano la problemática esencial. Por su parte, el Profesor Adriano Miguel Tejada, de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, propone una reforma interesante al sistema electoral vigente en su artículo *Crisis de los liderazgos y formas de representación política en la sociedad dominicana*.

Un último ejemplo de apertura y pluralismo académico es la colaboración del Centro de Estudios Política y Sociedad (CEPOYS), organizador del Seminario, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, donde se presentaron estos importantes documentos. El esfuerzo de todos produce una sociedad mejor.

Transformaciones de la democracia en la sociedad contemporánea

José Luis Alemán, S.J.

El primer tema de este Ciclo de Coloquios sobre la Democracia Dominicana es el del concepto de Democracia en la Sociedad Contemporánea. Este tratamiento viene impuesto precisamente por la imposibilidad de partir de un concepto unívoco de un sistema sociopolítico generalmente aceptado como *democrático* en el mundo de la realidad.

Muy esquemáticamente mostraré las diferencias sustanciales e irreductibles entre formas clásicas de democracia como sistema político. Una vez mostrada la incompatibilidad analítica de estas formas democráticas sistemáticas, intentaré exponer algunas soluciones prácticas que puedan ayudarnos a salir de esta aporía intelectual. Finalmente intentaré identificar el sendero más característico de las transformaciones que está sufriendo la llamada sociedad democrática.

1. Incompatibilidad analítica de los sistemas políticos democráticos

Arranquemos de la primera gran democracia arquetípica; la ateniense. Para los atenienses (uso sobre todo la información ofrecida por Aristóteles en la Constitución de Atenas) democracia significaba dos cosas: toma de decisiones por el conjunto de los ciudadanos, y por aclamación, y ejercicio del poder, por turno, de

todos los ciudadanos (Constitución de Atenas: c.4).

La democracia moderna *occidental*, en cambio, presupone por parte del pueblo la entrega a un grupo del poder de gobernar controlado y limitado institucionalmente. La aprobación del gobernante y de las reglas del poder son el mínimo común denominador de todas las sociedades democráticas de este estilo (Sartori: 115).

Las democracias *populares* en cambio, son fundamentalmente de tipo económico y no político, ni en el sentido ateniense ni el *occidental*. En mi opinión no hay mucha duda sobre el relativamente pequeño grado de autonomía de lo político *vis a vis* la economía.

La patente y sustancial discrepancia entre los tres tipos básicos de democracia, entendida como sistema político, nos obliga a emprender la búsqueda de un concepto de democracia más general, so pena de condenarnos, desde el principio a las frustraciones de todo nominalismo que pronuncia nombres sin contenido conceptual.

Me parece que, en principio, pudiéramos superar la incompatibilidad analítica de los sistemas democráticos formalizados existentes, a lo largo de tres caminos.

El primero sería identificar los elementos fundamentales, genealogía y tendencias de un

analogatum princeps, un determinado tipo de sistema político democrático a quien *todos* conceden una elevada importancia, sea por su prioridad en el tiempo o por haber servido de causa ejemplar al desarrollo de sistemas similares. Sería el equivalente político de la economía inglesa como cuna del capitalismo, que por esa razón ocupó la atención de Marx (El Capital: Prólogo).

Una vía alterna para llegar a un concepto unívoco de *democracia*, basado en última instancia en un análisis valorativo de la experiencia socialista desde una perspectiva *occidental* y con el objetivo de elaborar una posible síntesis programática de *democracia*, ha sido recorrida intelectualmente por Ferenc Feher y Agnes Heller (Theory and Society: 1983).

Por último, nos resta la posibilidad de definir la democracia como un fenómeno más amplio que el sistema político. La democracia se convierte así en una problemática cuyo objeto es establecer la construcción social en que la historia de una sociedad se hace cultura política, a través de la mediación de las prácticas y de las experiencias sociales. No estamos ante una relación de autoritarismo-dependencia, o de autoritarismo-libertacionismo. Rosario Espinal (1987) ha dado una fascinante respuesta a esta pregunta en la historia política y social dominicana.

Digamos, pues, que nos es posible ofrecer un concepto objetivo de democracia como sistema político existente. En cambio es posible presentar los rasgos esenciales o de un determinado sistema político considerado protagónico, o de un orden político deseable, o de la historia en que se aúnan poder y vivencias en cada pueblo.

Hecha esta presentación sumaria, entremos a conocer en mayor detalle los posibles conceptos de democracia que se derivan de estos modos de pensar la democracia.

2. Definición

2.1 La protodemocracia

Marshall (1964) redefine prácticamente el concepto de la democracia como sistema político a partir del estudio de las tres dimensiones fundamentales de la ciudadanía británica arrancadas de la historia.

Estas tres dimensiones son la *cívica*, alcanzada en el siglo XVIII, la *política*, definible en el siglo XIX, y la *social* propia del siglo XX.

El elemento *civil* está integrado por aquellos derechos que son necesarios para la libertad individual. Roche (1987: 370) resume de esta forma el contenido de estos derechos: libertad de la persona, libertad de palabra, de pensamiento y de fe, libertad para poseer bienes de propiedad individual y para ser parte contractual, y libertad de justicia en el muy específico sentido de que cada uno está en términos reales en igualdad de condiciones con todos los otros ciudadanos frente a la ley. La corte, el juzgado, se erige así en la institución civil de mayor importancia.

Del carácter político escribe Marshall: "Por el elemento político entiendo el derecho a participar en el ejercicio del poder político, sea como miembro de una institución adornada de autoridad política, o como elector de los miembros de dicho cuerpo. Las instituciones correspondientes son el Parlamento y los Consejos de Gobierno Local (los municipios)".

"Por el elemento social entiendo toda la gama de derechos a un nivel módico de bienestar social y del derecho a participar plenamente en la herencia cultural de la sociedad, y de vivir la vida de una persona civilizada de acuerdo a las normas prevalecientes en la sociedad. Las instituciones más íntimamente conectadas con estos derechos

son el sistema educativo y los servicios de seguridad social”.

Roche ha establecido la conexión lógica entre la dimensión social y la cívica y política: sin un mínimo de seguridad material los otros derechos, indispensables para ser considerado *ciudadano* serían ilusorios (372 ss).

Es obvio, por otra parte, que esta concepción de ciudadanía democrática, supone muy expresamente una ontología del ciudadano y del estado.

Como ciudadano una persona es capaz de, por lo menos en principio, conocer, reconocer y actuar de una manera apropiada a sus derechos y deberes. En el fondo es presentado como sujeto moral, como agente racional y como poseedor de poderes y habilidades importantes y efectivas (**Roche**: 371).

Por otra parte el estado es considerado como una entidad democrática y autoritativa. Por ser democrática tiene que ser capaz de dar poder a sus ciudadanos reconociendo sus derechos y desarrollando sus habilidades. Como organismo autoritario, por otra parte, tiene que ser capaz de exigir el cumplimiento de los derechos y de someterlos al poder legítimo.

El carácter moral de esta concepción de ciudadano y de estado es patente. Por eso, tendencialmente, en la comunidad civil hay que presuponer, ciertamente contra la evidencia, que todos disfrutan de los mismos derechos, status y obligaciones. Principios de desigualdad derivados del sexo, de la raza, de la etnia o de la clase económica supuestamente no son importantes para el status del ciudadano. Esta igualdad presupuesta aun frente a otros miembros del estado a quienes no se conoce tiene que ser posible de realizar tanto para el estado como para los miembros de un estado.

De esta manera **Marshall** da contenido al conjunto de derechos y de instituciones que conforman una muy especial forma de democracia: la inglesa, tal como ella aparece a mediados del siglo XX.

La protodemocracia inglesa de **Marshall**, a diferencia del protocapitalismo inglés, parece prestarse mucho menos a su universalización. Fenómenos relativamente simples como los económicos, reducibles en el fondo a variables tecnológicas y a formas de organización social del trabajo y del mercadeo que no parecen requerir racionalidades muy propias de un pueblo (ver, sin embargo, la tesis de **Max Weber** sobre la racionalidad tecnológica y su vinculación con la religiosa para explicar los orígenes del capitalismo), pueden expandirse con sorprendente rapidez a países con muy diversas historias. Por lo menos los casos de Alemania, Francia, Países Escandinavos, Rusia, Japón, hablan de la posibilidad relativamente rápida de expansión del modo de consumo y de producción dominante.

Los fenómenos políticos, en cambio, ciertamente mucho más complejos y diferenciados local y cronológicamente que los económicos, han sido, hasta ahora, menos propagables que los económicos.

La aceptación de la definición protodemocrática ofrece, pues, peculiares dificultades. Los filósofos sociales y los grandes guías políticos han visto el problema. Sus sugerencias de cambio, en cuanto aceleración interna aun dentro de la protodemocracia y más aun fuera de sus fronteras, tales como las formuladas por **Habermas** (1972) insisten en la necesidad de la comunicación social moral-política entre los dirigentes y los ciudadanos, libre de toda voluntad de engaño, de reticencia y de negación a oír las razones de los demás o a ofrecer las propias. Esta interacción es extremadamente difícil de

obtener, precisamente en una cultura política donde se privilegia el secreto, la sorpresa y la estrategia sobre la verdad y la justicia.

Precisamente la facilidad con que el comportamiento y la discusión política entran en la conciencia de lo prefabricado, de lo dado, de la *vida cotidiana*, que diría Schultz (ver análisis en Roche: 375 ss.) militan contra la comunicación intrasubjetiva y moral de Habermas.

Mi opinión es simple: la protodemocracia es un ideal al que los ciudadanos de cada pueblo deberían, dentro de su entorno cultural, tender. La única manera de *acelerarla* sería la práctica del diálogo social de Habermas, que ciertamente no es el común entre nosotros. Tiene pues, este concepto de democracia, un valor moral intrínseco que no parece prontamente alcanzable.

Sin embargo, no podemos olvidar, como recalca Vasconi (1988) que este tipo de enfoques democráticos olvida las profundas y reales divisiones de clase, o si queremos estar más al día, socioeconómicas. Ante ellas la protodemocracia puede ser la vuelta al cliché *democracia contra cambio* de hace décadas. Exploremos esta posibilidad.

2.2 Una democracia socialista analítica

Feher y Heller, dos miembros distinguidos de la llamada Escuela de Budapest, han desarrollado *sin análisis históricos de clase alguna*, (1983: 211) una teoría de lo que desde un punto de vista socialista, aunque no completamente marxista, pudiera ser la democracia.

La democracia a la que aspiran no es ideológica en el sentido de querer oponerse a la protodemocracia liberal. Sus elementos característicos son un pluralismo político reconocido constitucionalmente, una ciudadanía

formalmente libre (al estilo en que son libres, según Marx, los obreros que aceptan un contrato de trabajo; o sea, que no pertenecen como objetos y durante todo su tiempo útil a los capitalistas), y la tendencia hacia una igualdad política cada vez mayor.

Típico de su análisis es el uso de *clases políticas*, además de las clases socioeconómicas. Ambas tienen en común el constituir conjuntos humanos que esencialmente y concientemente contribuyen al cambio social a través de una acción voluntaria concorde con sus propios intereses y necesidades. Las clases son, además, dicotómicas en el sentido de que no pueden existir sin otras con las que mantienen relaciones antagónicas basadas en desigualdad, jerarquía y subordinación en el espacio social (p. 213).

Interesante para nuestros fines es el concepto de *clase política* que se distingue del de clase socioeconómica en un doble sentido: la pertenencia a la clase política no se deja derivar de relaciones económicas, aunque muy bien pueden estar presentes, y su finalidad explícita es la exclusión total de quienes no pertenecen a ella de los privilegios, derechos y posibilidades políticas.

Detengámonos un poco en ambas consideraciones. Feher y Heller argumentan en orden a diferenciar clases económicas y clases políticas a lo largo de tres líneas de raciocinio. Históricamente (a pesar de la anunciada renuncia a este tipo de argumentación) las clases políticas, políticamente dominantes, con frecuencia han sido económicamente secundarias. El caso de Roma y de las ciudades de la Edad Media (precisamente el tipo de argumentación usado por Max Weber) lo muestra factualmente. Desde una consideración más económica los ingresos de las clases políticas, prescindiendo de su relativa posición financiera, proceden de fuentes diversas, lo que dificulta su pareamiento con determinados grupos económicos.

Por último, la clase política dominante ejerce el poder con el fin de reservarse exclusivamente para sí todos los privilegios políticos, lo que obviamente no es posible en la actividad económica.

Dado el punto de partida de los autores resulta evidente que ellos aspiran a que el proletariado se convierta en la clase socioeconómica dominante aunque no precisamente por medio de una revolución Jacobina-Bolchevique (p. 227).

Ellos buscan un *acto político radical* pero no una revolución política. Todo cambio radical exige modificaciones de la estructura política. Pero tomar el poder para eliminar la democracia política, o sea para convertirse en la única clase política dominante, es un proyecto *corporativo* que hace violencia a las otras clases.

Es perfectamente posible que una voluntad minoritaria asuma toda la representación política, reduciendo a la mayoría al mutismo político. La protohistoria del capitalismo abunda en prohibiciones legales al sindicalismo y a sus formas típicas de actuar. Pero de hecho la organización política del capitalismo nació e incluso fue promovida por la democracia en gestación. El poder económico del capitalismo tuvo que tener en cuenta los principios democráticos de la pluralidad política y la sobrevivencia de la oposición. Existe, con todas las imperfecciones posibles que pueda tener una democracia moderna, una regla fundamental que tiene que ser respetada en cualquier sistema liberal y democrático. El consenso universal es ciertamente un mero valor ideal de las democracias modernas; pero es imposible suprimir de ellas el principio de la mayoría. Toda representación política autoconciente de una minoría contra la voluntad de la mayoría, es una *tiranía*, y en cuanto tal, algo negativo (233).

En última instancia la democracia no tiene por qué ejercer sino las siguientes funciones: la

defensa del estado nacional contra agresiones externas, la obtención de un desarrollo económico como medio de legitimación política y precondition del bienestar individual, y el mantenimiento de la *ley y el orden*. En este último aspecto no podemos equivocarnos. El contenido de *la ley y el orden* puede variar enormemente desde la más tolerante democracia hasta el conservadurismo más intolerante. Pero sin ley y sin orden no es posible la vida social.

De hecho en una democracia formal no es concebible una estrategia política y económica que sirva *exclusivamente* los intereses de la burguesía. Junto a las prioridades burguesas coexisten compromisos. Todo estado capitalista basado en un orden exclusivamente beneficioso para los capitalistas es simplemente disfuncional (235).

En realidad el estado burgués sólo apela a la supresión total de los derechos políticos de las clases socioeconómicas cuando el proletariado formula un programa radical perseguido militantemente por una minoría sin lograr el apoyo de la mayoría, cuando una fuga masiva de capital amenaza la estabilidad del gobierno o cuando una estrategia izquierdista crea al menos la apariencia de una desintegración general.

Este análisis del sistema político capitalista sirve de pauta para el diseño del proyecto socialista de sociedad que desean los autores. No vale la pena, para los fines que aquí perseguimos, bosquejar la estrategia y la técnica que deben llevar a este cambio de sociedad. Lo más importante, en mi opinión, es la limitación del principio del uso de la fuerza solamente para *paralizar*, jamás para exterminar factores sociales amenazantes. Aun esta política debe hacerse sobre una base temporal.

Feher y Heller no creen que las mayores resistencias provengan, en un movimiento radical

de la resistencia de los expropiados, quienes son siempre una minoría. Más bien la resistencia contra estos movimientos procede de *lógicas de la industrialización* (la triste represión de lo koulaks en tiempos de Stalin, que forzó a decenas de millares al abandono de un estilo de vida rural con raíces centenarias), de conflictos étnicos y religiosos o ateizantes unidos innecesariamente al cambio, y de estilos de vida *capitalistas* e individualistas muy arraigados en la población.

Reducir todas estas resistencias bajo el término de *vestigios del capitalismo* y luchar violentamente contra ellos equivale a cometer dos errores: "centrar la tarea de eliminar estos conflictos en un estado supercentralizado, la menos apropiada de todas las autoridades para el período de transición, y sobrestimar el papel que la antigua clase socioeconómica proletaria puede jugar en una auténtica transformación social. El genuino cambio social sólo puede ser el resultado de la contribución de una *abrumadora mayoría* (239).

Resumiendo: Los autores señalados, quienes obviamente se basan en los análisis del fracaso de las democracias socialistas en Hungría y Chile, aspiran a una reorganización de la sociedad sin clases políticas que guillotinen a los demás y sin estados tiranos. Esta tesis tiene evidentes motivos éticos, aunque parezca disfrazada en un formidable ropaje de análisis social.

Baste citar los elementos fundamentales de la nueva sociedad: autogestión y propiedad obrera, descentralización del poder estatal, acentuación del estado como agencia de redistribución y una ciudadanía activa que realice, y de nuevo volvemos expresamente a Habermas, una *comunicación falseada*. Por eso no se puede eliminar a los adversarios sociales.

Instintivamente recuerdo la famosa carta del último gran anarquista Kropotkin a Lenin:

"Eliminar la colaboración (del pueblo) y confiar al genio de los dictadores del partido el inmenso trabajo constructivo de una revolución social, es destruir todos los núcleos independientes, como los sindicatos y las organizaciones cooperativas locales, entregándosela a los órganos burocráticos del partido... Esta no es la manera de hacer la Revolución; sino la de hacerla imposible" (citado en Woodcock, 221 s.).

Termino esta sumaria exposición de una democracia socialista analizada en laboratorio con unas citas de Gorbachov, que con la excepción del pluralismo de partidos políticos, parecen confirmar por experiencia y a largo plazo las elucubraciones de Feher y Heller:

"Hemos llegado a la conclusión de que a menos que activemos el factor humano, esto es, a no ser que tomemos en consideración los diversos intereses del pueblo, trabajo colectivo, cuerpos públicos y los diversos grupos sociales, a menos que confiemos en ellos y los arrastremos a la actividad, al esfuerzo constructivo, nos resultará imposible cumplir con ninguna de las tareas propuestas o cambiar la situación del país... La gente, los seres humanos, son los que hacen la historia, así la tarea inicial de reestructuración -una condición indispensable y prenda del éxito- es despertar a esa gente... Conseguir que la persona se involucre en todos los procesos es el aspecto más importante de lo que estamos haciendo. La perestroika debe proporcionar un crisol para la sociedad y, por sobre todo, para el individuo mismo".

Concluyo con unas breves observaciones la presentación de este modelo de democracia socialista. Sus divergencias con la *protodemocracia política* de Marshall son resumibles en un énfasis mucho mayor en cambios

sociales y de correspondientes élites políticas y en un cierto amortiguamiento de los derechos cívicos y políticos. Pero en las dos concepciones de democracia se concede una alta prioridad al respeto de los partidos *minoritarios* y a la renuncia a métodos eliminatorios de los disidentes.

2.3 La democracia como discurso político histórico. El caso dominicano

A diferencia de los dos ejemplos presentados de democracia como sistemas políticos, Rosario Espinal ha enriquecido notablemente otra posible concepción de la democracia en la que los agentes principales no son ni los ciudadanos, ni las clases sociales, por una parte, ni las instituciones políticas, por otra parte. Para ella el objeto de estudio de la democracia lo constituye más bien la sociedad en su conjunto que el binomio estado-ciudadanos.

Si comenzamos por estudiar los actores nos encontramos con que el sujeto que enfrenta a los dirigentes políticos puede ser más bien el **pueblo** en cuanto conglomerado social que defiende la identidad nacional frente a Haití, España, o los Estados Unidos, y en cuanto agente pasivo del diálogo político. Por supuesto en otras naciones el pueblo puede ser un agente mucho más activo y reclamador de derechos y privilegios económicos y sociales. Este es, conocidamente, el caso de varios países del Cono Sur.

El otro factor del binomio social puede, en ocasiones, estar más bien en caudillos que en instituciones cívicas y políticas. La historia sobrepasa con mucho el esquematismo típico de concepciones sociales economicistas (1987: 11).

Mi lectura de la obra de Rosario Espinal, en su aspecto teórico fundamental, descansa sobre la **necesidad de una mediación discursiva** entre las

élites intelectuales urbanas y el conglomerado de grupos y actores sociales, económicos y regionales, para llegar, con el tiempo, a la constitución de una sociedad civil condición previa del Estado institucionalizado.

Es muy posible que la Dra. Espinal esté en desacuerdo con esta interpretación de su aporte a la comprensión política dominicana. Por eso prefiero presentarla, bajo el efecto de su inspiración, pero sin tratar de reproducir su argumentación extremadamente sugerente y profunda.

En una primera etapa histórica, diría yo, nuestra gente, para evadir todo calificativo social, se caracterizaba a nivel nacional por una extrema regionalización y dentro de ella y de la familia por la vigencia de la subordinación y la obediencia en una sociedad campesina de autosubsistencia (ver Chardon: pp. 14 y 15) y de pobreza.

En esta etapa primigenia, me refiero al siglo pasado, todos los autores de relaciones de viajes de nuestro país resaltan la escasa acumulación de capital y la pobreza aceptada (Keim, Porter, Vaughan et al), mientras que las memorias de los militares españoles de la guerra de restauración acentúan la falta de disciplina, el valor temerario y personalista, y la adicción al *libertinaje* (de la Gánadara, López Morillo, González Tablas).

La vinculación de las clases sociales, del mercado y de la identidad nacional (Espinal: 25) era débil.

Las élites intelectuales de las ciudades, en cambio, debatían entre sí posiciones civilistas o autoritarias. Su lejanía del pueblo, sin embargo, restaba apoyo popular a sus proyectos. Este apoyo era sustituido por el recurso a la fuerza armada. La sociedad civil no podía segregarse fácilmente de la militar.

La situación inicial está bien definida por Espinal: "Dada la distancia entre los discursos y las vivencias sociales, entre las élites políticas y la población, la limitada constitución del pueblo como ciudadanía, y la disponibilidad del recurso de la fuerza a todas las facciones políticas que se organizaban en torno a caudillos, es difícil pensar en la existencia de organizaciones políticas modernas... La ... existencia misma del partido político está íntimamente ligada a la constitución de una sociedad civil con derechos ciudadanos, y ello no existía en la sociedad dominicana. Predominó la fuerza sobre la hegemonía política y así se perfiló la historia de la democracia sugerida pero nunca construida" (45).

El problema está nítidamente planteado: división entre la gente que en su diario quehacer se motiva, vive y muere por valores e intereses familiares, regionales (informales) e individualistas, y a quien la *nación*, aún en *proyecto* no les puede interesar, y las élites intelectuales empeñadas en construir una sociedad articulada y un estado organizado.

El país, en un siglo de historia, había afianzado su sentido nacionalista, pero la cultura tradicional tan familiar y regional habían frustrado los intentos de constituir una comunidad de destino con perfiles propios.

En estas circunstancias surge Trujillo con una clara visión que encajaba perfectamente en el marco de los valores tradicionales: paz y trabajo, y que añadía lo que el tiempo exigía: progreso. Es posible que sea precisamente a través de este discurso político, tan cercano a los íntimos anhelos de un pueblo fragmentado, que se lograra formar, por supuesto en unión con un proceso de acumulación de capital, la sociedad civil dominicana.

Trujillo propuso un ideal social al pueblo,

definido y entendido como los *hombres de trabajo* pero excluyéndolo de la participación política.

"En el discurso trujillista el espacio político de la sociedad era el trabajo, y le correspondía al Estado (entendiéndose Trujillo) dirigir y enseñar a la sociedad a ser productiva y a encontrar la felicidad... Interpeló a la nación en función de sus valores fundamentales en torno a la familia, la escuela, la condición de la mujer, la noción de partido, etc., pero para él todas las instancias de lo personal y lo político giraban en torno al logro de la disciplina social que guiaría la nación al progreso y a la civilización" (54).

Por eso la "formación de identidades colectivas se hizo fundamentalmente como *masa silente* insertada a la sociedad a través del trabajo, el orden y la obediencia" (55).

Para mí las lecciones más interesantes de esta exposición son las siguientes: a) la construcción de una sociedad civil requiere no solamente de un mínimo de condiciones materiales (registro de tierra, infraestructura vial), Guardia Nacional. (Ver p. 45), sino de un **proyecto de sociedad en consonancia con las condiciones materiales, culturales y políticas creadas por la historia de un país**; b) este proyecto es presentado por un **caudillo**; c) **no hay un sólo camino para la construcción de la sociedad civil.**

Bien indica Espinal: "no podemos hablar de que en la República Dominicana las identidades colectivas a nivel nacional se construyeron como *ciudadanía*. En realidad, el derecho ciudadano tuvo muy poco valor en la acción política en toda la historia dominicana" (p. 55). La diferencia con la *protodemocracia* inglesa es evidente.

"Tampoco podemos hablar de que la formación de identidades se hizo en torno a la noción del pueblo (al estilo de países como Argentina) donde

los marginados se interpelaron y asistieron a la política como actores que reclamaban ciertas conquistas de justicia económica y política. En la República Dominicana, Trujillo interpeló al pueblo como *masa silente*.

Tampoco es posible hablar de un *corporativismo de Estado* el cual hace suyo el proyecto de una *corporación determinada*, sea sindical, obrera, eclesiástica o empresarial. Este corporativismo societal se dio en países capitalistas desarrollados, en particular aquellos con experiencia socialdemócrata" (p. 55).

No es suficiente, sin embargo, para quien analiza los fenómenos políticos limitarse al estudio del nacimiento de la sociedad civil y de su relación primera con el Estado. Los estados, la sociedad civil, las clases, no son entidades acabadas y entrelazadas con vínculos indestructibles entre sí. Este es el gran error de algunos estructuralistas. Todos ellos están, como dice gráficamente el inglés *in the making*, en procesos de rehacerse, sin simplemente reproducirse idénticamente.

La caída del régimen autoritario de Trujillo creó, ante todo, una incertidumbre fundamental en cuanto al orden deseado y la forma de alcanzarlo. No existía consenso, ni siquiera sobre los procedimientos para llegar a él (pp. 88 s.).

El discurso político formulado ahora por **Juan Bosch** y por **Joaquín Balaguer** versó sobre dos proyectos. El proyecto del PRD presentó un "discurso que separa a la minoría oligárquica del pueblo democrático e interpela al segundo en función de la redistribución, la participación y la modernización" (p. 89). El proyecto enfatiza, además, los derechos cívicos y la institucionalización representativa.

"Estabilidad, orden y progreso eran los emblemas del proyecto **balaguerista**", conectado

"desde muy temprano a dos sectores de la sociedad dominicana que desde entonces se convirtieron en soporte de su proyecto político: las mujeres y los campesinos", pero que sentó también las bases, por primera vez en la historia dominicana, de un proyecto privado de acumulación capitalista (ver pp. 111, 112, 116).

No es fácil, consiguientemente, ofrecer una definición dominicana de la democracia deseada. En mi opinión los elementos *sociales*, especialmente en una forma viciada de apropiación de fondos comunes como medio para asegurar la existencia más que la fidelidad del clientelismo político, y la creciente capacidad para lograr compromisos al margen de las instituciones políticas, tienen en la democracia dominicana mucho más peso que los derechos cívicos y el pluralismo político.

Me parece a mí que la larga sombra de los 100 años de miseria en Santo Domingo (Frank Peña Pérez: 1985) y de desorganización social alcanzan con su sombra nuestros tiempos.

Quizás es un tanto prematuro tratar de definir nuestra democracia. Aunque ciertamente nuestra sociedad civil ha hecho palpables avances democráticos en este siglo XX.

3. Tendencias democráticas

He llamado la atención, anteriormente, sobre la imposibilidad de que las democracias definidas pueden reproducirse perpetuamente. De hecho las tendencias de mejoramiento futuro de las democracias son, en su conjunto, negativas. Veamos los factores que inciden en esta negatividad.

3.1 La dificultad de la comunicación constructiva

En dos de los modelos identificados, el de la

protodemocracia inglesa de Marshall y el de democracia socialista de Feher y Heller la democracia se hace depender del crecimiento democrático del diálogo comunicativo defendido por Habermas. En los dos textos básicos que sirvieron de punto de salida de nuestras reflexiones se menciona específicamente a Habermas.

La teoría de la comunicación social de Habermas surgió en Alemania en 1972 como respuesta a una profunda y pesimista consideración sobre la naturaleza de la sociedad moderna expuesta por Luhmann.

Para Luhmann la sociedad moderna ha llegado ya a una situación de tal complejidad que de hecho existen más posibilidades de conocer y de actuar que de elegir lo que deseamos hacer. La complejidad de la sociedad es, simplemente, la *superabundancia de lo posible, que supera con mucho todo lo realizable a la vez o secuencialmente, y todo lo experimentable*. Cuanto se hace políticamente coexiste con otras formas posibles de actuar y de vivir. Nada está determinado *ad unum*; todo es contingente, porque todo puede hacerse de formas distintas irrealizables por el hombre o por la sociedad. Pero nada es demostrablemente lo mejor.

Esto significa que tenemos que conformarnos con elegir sin haber agotado el tema, por abundancia excesiva de información y por la increíble complejidad de las interrelaciones técnicas, culturales y sociales. La única alternativa razonable es, pues, elegir un sistema social que, sin gran intervención humana institucionalice las relaciones sociales (1975: 16, 32 s.).

La sociedad sistematizada, aunque sea la democrática se reduce a la elección de un sistema de reglas formales a cuya luz se toman decisiones no enjuiciables racionalmente. En la democracia pura, la *protodemocracia* y aun en la *democracia*

socialista se daría una imposibilidad de calibrar la bondad de sus decisiones. De nada serviría el viejo principio de que los *mejores* o el *pueblo* pueden gobernar porque ellos saben mejor de qué se trata (Popper: 1988: 25).

El hecho de la complejidad social y de las dificultades de llegar a tomar decisiones políticas ponderadas es innegable. Pero, para Habermas, reducir el problema a la elección de un sistema de reglas formales equivaldría a una *Tecnología Social*.

Para él, el ideal humanista, exige que se busque una *Teoría Social* para elegir lo bueno, si no en un sentido metafísico, al menos en un sentido comunicativo.

En otras palabras la complejidad debe reducirse a base de intercomunicación subjetiva de los miembros de una sociedad con la finalidad de llegar a través de un diálogo abierto, sincero y carente de toda voluntad de engaño, a una solución con sentido plenamente aceptable, de manera conciente, para los miembros de una sociedad.

A través de la acción comunicativa se intenta que los miembros de una democracia lleguen a un entendimiento y a un acuerdo que no violente las razones profundas de los actores sociales sobre el contenido y el sentido de acciones políticas determinadas (1975:131ss. Ver Alemán 1986:101-106)

Todo parece indicar que las buenas intenciones de Habermas, a pesar del sorprendente llamado a la diaphanidad de la discusión pública, a la *glasnot*, de Gorbachov, superan las posibilidades de la sociedad, ¿Quiénes serán los sujetos representativos de la sociedad? ¿Cómo librarlos del peso de sus intereses y de sus preferencias?

A pesar de todo, el servicio de Habermas al mejoramiento cualitativo de la democracia y la

amplia difusión de sus ideas, es un factor que señala una tendencia positiva para el futuro de la democracia. Hay que interesar, honestamente, a los ciudadanos para lograr su colaboración y llegar a soluciones factualmente *óptimas*.

3.2 La cultura narcisista

Con este nombre indica Lasch la problemática de la sociedad norteamericana (en Europa Michel de Certeau ha presentado diagnósticos culturales similares): "Hoy la vida se ha convertido en un ejercicio de sobrevivencia. La gente sólo toma en cuenta el momento, sin apenas mirar hacia atrás, para no sucumbir a la nostalgia, y si miran hacia adelante lo hacen sólo para ver si pueden asegurarse de los desastres esperados" (1984: 16).

Políticamente todo ha cambiado: apenas tiene sentido hablar de izquierdas o de derechas, de liberalismo o de conservadurismo, de políticas revolucionarias o reformistas. Las verdaderas preguntas de hoy son tecnología, consumo, derechos de las mujeres, decadencia ecológica, terrorismo y armas nucleares. No hay respuesta para ninguno de estos problemas en los programas de los partidos políticos. La política había olvidado lo personal y lo diario (Ibidem: 197s.).

Ante esta situación el interés político por la *polis* y por su forma de gobierno democrático ha decaído, mientras que la problemática hedonística, más bien personalista y puntual, está en auge.

En el fondo la política en cuanto sistema no interesa ya. Hay quienes creen que los males sociales proceden de una crisis de la cultura contemporánea que sólo puede ser superada por la autoridad paterna y social a todos los niveles y condenando la anarquía moral reinante desde los sesenta. Para otros, en cambio, los *liberales*, lo importante es robustecer la capacidad racional.

Nuestra sociedad necesita un iluminismo que arroje luz sobre los problemas actuales más que un código de dogmas morales recibidos de pasadas generaciones o de programas hechos.

Queda, por último, el camino de la razón práctica, precisamente basada en la obra de Jurgen Habermas, que acabamos de mencionar. (p. 300).

El hecho sin embargo, de la relativa indiferencia de grandes sectores de la población respecto a lo *político* y de su refugio en terapias que buscan el bienestar personal de cada momento, es demasiado evidente. El interés político del hombre moderno en la sociedad postindustrial, tan temerosa de la razón y tan atormentada por el problema de la felicidad personal de cada día, ha bajado perceptiblemente.

La búsqueda de un nuevo humanismo *comunicativo* a lo Habermas, o metafísico-teológico que sintetice las relaciones de los males sociales con los del individuo y ofrezca pistas de desarrollo personal parecen limitarse a pequeños grupos. Ni siquiera los partidos de *masas* son una excepción. En ellos los *militantes activos y convencidos* siempre han sido pocos, pero hoy son raros.

Quizás nada ejemplifique mejor el minimismo de la teoría democrática actual que la reciente contribución del Karl Popper a la teoría de la democracia. Para él, que cree en la libertad y la razón, resulta inimaginable construir una teoría "práctica y fructífera sobre estos conceptos. Ellos son demasiado abstractos, demasiado proclives a ser usados traidoramente. La gente no cree en ellos" (1988: 25). Por eso, para él el único problema real de la democracia no es el de elegir a los que mejor podrían gobernar, sino cómo constituir un Estado de tal manera que "pueda uno librarse de malos gobernantes sin derramamiento de sangre, sin violencia" (26). Notable minimismo democrático.

3.3 La crítica de la legitimación económica

Melvin Mañón en sus dos controversiales obras *Cambios de Mando* (1985) y *La Transformación Posible de América Latina* (1986) insiste en la ineficiencia de la democracia. Hubiera sido mejor mantener una monarquía constitucional para pueblos donde la pobreza es tan grande, el afán de consumismo tan alto, la tradición de corrupción tan fuerte, las estructuras tan débiles y personales, y las posibilidades reales de satisfacer la demanda de bienes de consumo tan pequeña, que los individuos se las ingenian para *subir* ordeñando las ubres del Estado, y donde a eso se va al poder.

Sin embargo, el mal ya está hecho. Hay que convivir con la democracia. Pero ésta tiene que ofrecer los bienes que el pueblo anhela. Hay que capitalizar, hay que lograr una clase empresarial sin retaguardia en dólares que luche por sus intereses y por la democracia, igualdad de oportunidad para todos, pero fuente de riqueza para los más emprendedores. Necesitamos una cultura procapitalista.

Muchas de estas observaciones son bien conocidas en nuestra sociedad. En última instancia se dejan reducir a la eterna pregunta: ¿tiene posibilidad de éxito un sistema que se quiere legitimar por la generalización de un bienestar económico creciente, y no por la igualdad de derechos ante la ley como en la *protodemocracia* de las revoluciones inglesas de 1648-1649 y de la *Gloriosa Revolución* de 1688 que permitió al Parlamento legitimar por su propio poder, y no por la *Gracia de Dios*, al reinado de Guillermo y María?

En República Dominicana, en muchos países de América y de Asia (las Filipinas) esta unión entre bienestar económico y democracia está (¿estuvo?) de moda. ¿Es posible en la actual

economía mundial, con nuestros problemas de deuda externa, de atraso tecnológico y de corrupción, que el sistema democrático *deliver* los bienes añorados? Ciertamente no se ve ni cómo ni por qué ha de ser así.

Creo, con todo, que el futuro promisorio de la democracia está como creen Marshall, Feher y Heller en su carácter valorativo: en su respeto a los derechos del individuo, en la tolerancia a partidos de oposición, y en un serio compromiso de redistribución de ingresos que no intente suprimir por la fuerza a los más privilegiados política y económicamente pero sí busque dar una cuota sustancialmente mayor de poder y de bienestar a los más pobres. Sin caer, por supuesto, en la trampa de la circulación de las élites de Wilfredo Pareto.

La democracia es me parece, esencialmente un proyecto moral de convivencia social en todos los ámbitos de la actividad humana. Por eso debe tener futuro.

Bibliografía

- Alemán, José Luis: *Informática, Universidad y Valores*, en CAMESA: Computación y Educación Superior, UCMM, 1986.
- Aristóteles: *La Constitución de Atenas*, Aguilar, 1977.
- Chardon, C.F.: *Reconocimiento de los Recursos Naturales de la República Dominicana*, Sociedad Dominicana de Bibliófilos, 1976.
- Espinal, R.: *Autoritarismo y democracia en la política dominicana*, CAPEC, 1987.
- Feher, F. - Heller, A.: *Class, Democracy, Modernity*, en *Theory and Society*, Vol. 12 No. 2, March 1983.
- González, T.R.: *Historia de la Última guerra de España en Santo Domingo*, Sociedad Dominicana de Bibliófilos, 1984.

- Gorbachov, M.:** Perestroika, Emecé, 1987.
- Habermas, J.:** Theorie der Gesellschaft oder Sozial - technologie, en **Habermas, J. - Luhmann, N.:** Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie.
- Keim, R.:** Santo Domingo, Pinceladas y Apuntes de un viaje, Sociedad Dominicana de Bibliófilos, 1978.
- Lasch, C.:** The Culture of Narcissism, Abacus, Repr. 1982.
- The Minimal Self, Picador, 1984.
- López Morillo, A.:** Memorias sobre la Segunda Reincorporación de Santo Domingo a España, Sociedad Dominicana de Bibliófilos, 1983.
- Luhmann, N.:** Moderne Systemtheorien als Form Gesamtgesellschaftlicher Analyse.
- Sinn als Grundbegriff der Soziologie, en Habermas, J. - Luhmann, N.: o.c.
- Mañón, M.:** Cambios de mando. Editora Taller, 1985.
- La Transformación Posible de América Latina, Editora Taller, 1986.
- Marshall, T.H.:** Sociology at the Cross Roads, Doubleday, 1964.
- Peña Pérez, F.:** Cien años de Miseria en Santo Domingo, 1600-1700, CENAPEC.
- Popper, K.:** The open society and its enemies revisited en The Economist, April 23, 1988.
- Porter, D.D.:** Diario de una Misión Secreta a Santo Domingo, Sociedad Dominicana de Bibliófilos, 1978.
- Roche, M.:** Citizenship, Social Theory, and Social Change, en **Theory and Society**, vol. 16, No. 3, May 1987.
- Sartori, G.:** Democracy, en International Encyclopedia of the Social Sciences, The Macmillan Company & The Free Press, 1968.
- Vasconi, T.A.:** Democracia y Socialismo en América del Sur, Cuadernos de Nuestra América, vol. V No. 9-10, Enero-Junio, 1988.
- Vaughan, T.W.:** Un Reconocimiento geológico de la República Dominicana, Sociedad Dominicana de Bibliófilos, 1983.
- Woodcock, G.:** Anarchism, Meridian Books, 1962.

El concepto de la democracia en la sociedad contemporánea

Flavio Darío Espinal Jacobo

En la discusión de ciertos temas -y el de la Democracia es, sin dudas, uno de ellos- puede resultar provechoso abordar con un sentido crítico otros cuerpos conceptuales, a fin de tomar la distancia de lugar o, si es el caso, partir de sus ideas e intuiciones para desarrollar el planteamiento teórico que uno se propone hacer.

Siguiendo este criterio, vamos a: primero, caracterizar algunas de las concepciones que tradicionalmente ha dado cuentas del fenómeno de la democracia, específicamente de aquellas frente a las cuales habremos de asumir una postura crítica; segundo, proponer un conjunto de ideas y conceptos que aborde la problemática de la democracia desde una perspectiva distinta, sobre todo que encare las limitaciones y carencias de otros tipos de conceptualización; y tercero, introducir algunas reflexiones sobre el debate teórico y político que se ha venido produciendo en torno al tema de la democracia en las sociedades desarrolladas contemporáneas. Estas reflexiones podrían eventualmente ayudarnos a pensar y analizar, en otros eventos, los procesos de democratización que han tenido lugar en el país y que pudiesen gestarse en un futuro en la sociedad dominicana.

Un modo bastante generalizado de conceptualizar la democracia es aquel que la define y explica como el resultado directo y necesario, en el plano político, de una fase determinada del

desarrollo capitalista, específicamente la fase de la libre competencia. Asimismo, a otras etapas del desarrollo capitalista habrían de corresponder otras *envolturas políticas*, pero siempre obedeciendo a esta lógica etapista de lo social.

Este enfoque, muy arraigado en cierto tipo de teorización marxista, responde a una concepción esencialista y determinista, según la cual la sociedad puede ser perfectamente entendida a partir de leyes inmutables que explican el tránsito de un estadio histórico a otro. Para este enfoque, la estructura o base económica de la sociedad es el fundamento o principio subyacente sobre el cual se levanta la llamada superestructura, especie de epifenómeno que sólo en circunstancias excepcionales y con límites bien precisos se le reconoce algún grado de eficacia propia.

La distinción que con frecuencia se hace entre *democracia formal* y *democracia real* descansa justamente en esta concepción, para la cual sólo el ascenso a etapas superiores de organización social (dentro de un esquema lineal y predeterminado) traerá consigo, de manera ineludible, la *verdadera democracia*.

Desde esta perspectiva, resulta obvio que la democracia no se plantea como un desafío que requiere de la imaginación colectiva y de una construcción cotidiana compleja. Para ella, las leyes inmutables que predeterminan el curso de la

historia tienen garantizado el advenimiento de una sociedad futura sin conflictos ni antagonismos, en la que podrá reinar, por vez primera, la democracia *real y verdadera*.

Otra forma de conceptualizar la democracia tiene nexos teóricos con la anterior, pero se diferencia de ella en la particularidad de que reduce la democracia a una ideología política de clase. De este enfoque es que surgen tipologías tales como *democracia burguesa vs democracia proletaria*, o bien se denuncia la democracia como un engaño ideológico para ocultar un poder de clase.

Mientras la primera conceptualización revelaba las inconsistencias de una concepción determinista de la sociedad, este enfoque queda atrapado en un *reduccionismo de clase*, al establecer que a cada clase social o posición de clase corresponden, necesariamente, formas políticas e ideológicas bien específicas.

Para esta línea de análisis, todos los sujetos son clases; es decir, los agentes sociales son pensados como entidades unificadas en torno a la posición que ocupan en las relaciones de producción. Asimismo, la identidad de dichos agentes es concebida en términos de *intereses* racionalmente definidos a partir de dichas posiciones.

Para este enfoque, lógicamente, cada clase tendría su propia *ideología paradigmática* y todos los elementos ideológicos tendrían una necesaria pertenencia de clase, por lo que la supremacía ideológica de una clase estaría dada por la capacidad que ésta tenga para imponer su propia ideología al resto de la sociedad. No es de extrañarse que muchos derechos democráticos

consagrados en las constituciones políticas sean estigmatizados de *burgueses*, cuando no despreciados por considerarlos simplemente *derechos formales*.

Con relación a esta conceptualización, que asimila la democracia a una ideología de clase y que reduce todos los sujetos a clases sociales, se hace necesario hacer algunas consideraciones críticas para establecer sus límites y carencias.

Lo primero a destacar es que esta conceptualización parte del supuesto de que existen puntos necesarios en torno a los cuales se homogenizan los agentes sociales, y que esos puntos son las posiciones que ocupan dichos agentes en las relaciones de producción. Esta búsqueda de una *unidad esencial* de los agentes sociales no permite captar el carácter fragmentado y heterogéneo de lo social, ni reconocer que la noción de Sujeto=Clase no puede dar cuentas de la multiplicidad de *posiciones* que los agentes sociales ocupan.

En este sentido, más que de *Sujetos* en mayúscula, habría que hablar -siguiendo la conceptualización de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe¹- de *posiciones de sujetos*, entendidas éstas como la diversidad de relaciones de que forman parte los agentes sociales, tales como: clase, raza, sexo, familia, generación, nacionalidad, ciudadanía, etc. Y en estas múltiples relaciones se constituyen, a través de ciertos discursos, prácticas sociales, formas institucionales, etc., *identidades específicas* no reducibles a otras ni explicables como la simple proyección de la posición de clase que el agente ocupa.

Lo que estamos afirmando es que no es posible determinar a priori que la *posición de clase* será

1. Cfr. Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal: *Hegemony and Socialist Strategy: towards a radical democratic politics*; capítulo 3. VERSO, London, 1985.

siempre y de manera necesaria el centro unificante y homogenizante de los agentes sociales. De no ser así cómo explicar que un mismo agente social - un obrero de color blanco, por ejemplo- adopte una postura sindicalmente beligerante en su centro de trabajo, a la vez que tiene una actitud racial discriminatoria respecto a sus vecinos inmigrantes de color negro o un comportamiento machista frente a su mujer.

Es justamente el reconocimiento de esta *destotalización* de la noción de sujeto lo que pone en crisis la idea de una *ideología de clase*, concebida como sistema de ideas fijo y cerrado que se contrapone de manera total y excluyente a otra ideología de clase (Ej. Ideología burguesa vs Ideología proletaria, etc.)

En este sentido, podemos decir que las identidades políticas no se constituyen siempre y necesariamente a partir de *ideología de clase*, sino que dichas identidades tienen un **carácter indeterminado**; es decir, pueden adoptar un carácter racial, religioso, fascista, nacionalista, anti-imperialista, etc., ya que las mismas van a ser el producto de una **construcción política**. Es lo que podríamos denominar **hegemonía**, en un sentido que profundiza el concepto propuesto por Antonio Gramsci: esto es, la capacidad que tengan ciertos **discursos** (conjunto de ideas, principios o valores) en darle sentido a las vivencias y experiencias que tengan los agentes sociales en sus múltiples *posiciones de sujeto*, y de este modo convertirse en **principios articuladores** de diferentes fuerzas sociales.

En conclusión, así como no es sostenible la idea de que cada clase tiene su propia ideología paradigmática, mucho menos puede sostenerse que cada elemento ideológico tiene una necesaria pertenencia de clase; o, lo que es lo mismo, un **contenido fijo** de acuerdo a la ideología de clase a la cual se le atribuye pertenecer. Si así fuera, la

sociedad estaría dividida en planos perfectamente decantados en los que no habría lugar a redefiniciones ni rearticulaciones, ya que cada elemento ideológico estaría dotado, de una vez y por siempre, de un contenido clasista bien específico.

Estamos, pues, en el punto en que se disuelve el lazo que pretendía atar la democracia a una ideología de clase. Queda, pendiente, sin embargo, un trabajo de conceptualización que supere las limitaciones de los enfoques deterministas y reduccionistas que tanto han bloqueado la elaboración de una teoría radicalmente nueva de la democracia.

Hacia una nueva conceptualización de la democracia

Ante todo, es importante definir cuál es el **núcleo de sentido básico** al cual asociamos connotativamente el término *democracia*. Indudablemente que el núcleo de sentido que evoca dicho término es el de una idea de legitimidad fundamentada en el poder absoluto del pueblo. Es decir, lo que la democracia hace es constituir una **lógica de construcción del orden social** cuyo *principio de legitimidad* viene a ser la **soberanía popular**.

Desde esta perspectiva, vamos a denominar *revolución democrática* al proceso iniciado hace apenas dos siglos, sobre todo con la revolución francesa, el cual provocó la crisis de una sociedad jerárquica y desigualitaria cuya legitimidad estaba dada por un principio trascendente y no a partir de la sociedad misma.

Se trataba de un orden social estructurado sobre la base de **relaciones de subordinación**, en las que tanto los sujetos subordinantes como los subordinados ocupaban -según el concepto de

Ernesto Laclau- *posiciones diferenciales*, que se reproducían constantemente en la medida en que cada uno de estos sujetos vivía su *posición* como algo plenamente legítimo y natural. En estas relaciones, la identidad de los agentes que ocupaban posiciones subordinadas no estaba constituida en torno a la *noción de derechos*, sino a la de *deberes y obligaciones*, por lo que no estaban dadas las condiciones históricas y culturales que posibilitaran la emergencia de antagonismos que cuestionaran el carácter de dichas relaciones.

En este punto, es importante hacer algunas precisiones conceptuales a fin de establecer la distinción que existe entre *subordinación y opresión*. Chantal Mouffe y Ernesto Laclau, en su texto ya citado, plantean que una *relación de subordinación* es "aquella en la que un agente está sometido a las decisiones de otros" (por ejemplo, los obreros en ciertas formas de organización de la producción, las mujeres en ciertas estructuras familiares, etc.), pero sin que esto implique por parte del agente subordinado un cuestionamiento de la relación de la que forma parte. En cambio, una *relación de opresión* es aquella relación de subordinación que se ha transformado en sede de antagonismo, es decir, que el agente subordinado ha pasado a cuestionar el carácter de la relación y la *posición* que ocupa en la misma.²

Al introducir esta relación conceptual entre *relación de subordinación y relación de opresión*, lo hacemos para señalar que en todo caso debe explicarse el por qué se constituye una u otra, a no ser que renunciemos al análisis para dar paso a consideraciones genéricas tales como: *enajenación, falsa conciencia, conciencia en sí vs conciencia para sí*, y otras de igual tipo.

En ese sentido, podemos afirmar -como tesis central de este ensayo- que la disponibilidad del

discurso democrático, con sus ideales de *libertad e igualdad*, fue lo que hizo posible que se constituyeran paulatinamente **sujetos de derecho**, creándose las condiciones culturales para que las *relaciones de subordinación* comenzaran a ser vividas por los sujetos subordinados como *relaciones de opresión*.

La significación que tuvo la ruptura con el *Viejo Régimen*, simbolizada por la Declaración de los Derechos del Hombre, consiste precisamente en que introduce en el imaginario político de occidente un elemento radicalmente nuevo y profundamente subversivo, el cual posibilitó que las diferentes formas de desigualdad (desde la política hasta la económica, y más luego la étnica, racial y sexual) comenzaran a ser vividas como ilegítimas y antinaturales.

Desde esta perspectiva teórica, es obvio que la democracia no es pensada como la forma política correspondiente a una etapa específica del desarrollo capitalista ni como la envoltura formal que disimula una dictadura de clase, ni como la ideología política burguesa con un contenido fijo e invulnerable. **La democracia** es, en cambio, un conjunto de valores, ideas y principios (discurso, en nuestra terminología) que al permear significativamente el espesor social e institucional, crea las condiciones de emergencia de antagonismos en determinadas relaciones sociales, que de otro modo serían vividas como legítimas y naturales.

Desde luego, la dinámica democrática o **lógica política** que construye identidades en torno a la noción de derecho, en la medida en que no tiene un sentido prefijado ni absoluto, puede moverse en múltiples direcciones, a veces radicalizándose, otras empobreciéndose, dependiendo de las relaciones de fuerzas o luchas

2. Cfr. Ibid. Capítulo 4

hegemónicas que se dan en las diferentes sociedades.

Vale señalar que, en contraposición a esta dinámica democrática, ha existido lo que el filósofo político francés Claude Lefort ha denominado la *contra-revolución totalitaria*. En este caso, tampoco se hace referencia a un régimen social determinado o a una fase particular del desarrollo histórico; más bien a un tipo distinto de lógica política que subvierte la expansión democrática mediante la constitución de relaciones jerárquicas y verticales, en las que los agentes subordinados no existen como titulares de derechos, sino como entes pasivos con deberes y obligaciones.

El discurso totalitario privilegia siempre un centro superior (llámese Estado, partido, clase, raza escogida, hombre providencial, etc.) como principio necesario de la organización social. Dicho principio se proyectaría de manera uniforme hacia las extremidades de un cuerpo pretendidamente homogéneo, en el que no tienen cabida ni las individualidades ni las diferencias. Como dice Lefort, el totalitarismo es una "empresa que se ha presentado bajo el signo de la creación del hombre nuevo, ha explotado el mito de la edificación de una sociedad sin divisiones y, de hecho, ha tendido a petrificar las relaciones sociales, a desarmar los conflictos persiguiendo todo lo que tenga signo de autonomía, de creatividad, a sujetar los individuos y los grupos, sin finalmente conseguir más que podrir los lazos de la sociabilidad y construir una inmensa red de coerción".³

No es casual que en los regímenes totalitarios la disidencia sea censurada y perseguida, pues ésta contiene siempre el germen que puede dislocar las

relaciones jerárquicas y subordinantes constitutivas del orden totalitario.

Con esta disgresión hemos pretendido simplemente destacar que la dinámica democrática no sigue un curso normal y ascendente, sino que ella puede ser siempre revertida por proyectos totalitarios, en la medida en que las relaciones sociales están siempre expuestas a ser permeadas y configuradas por múltiples y disímiles discursos.

Experiencia histórica de la democracia

La primera manifestación histórica del discurso democrático se produce en torno a los llamados **derechos de la ciudadanía**. Como se sabe, estos derechos fueron restringidos originalmente a la esfera de las clases propietarias, las que se resistían a ceder los privilegios conquistados en el viejo orden social. Sin embargo, estos derechos lograron expandirse bajo el influjo de las luchas democráticas hasta lograrse la **igualdad política** y la instauración definitiva del **sufragio universal**.

Con el tiempo, esta lógica democrática constitutiva de derechos comenzaría a alcanzar otros dominios, y de este modo se fueron creando las condiciones para que otras formas de dominación fueran también cuestionables. Alexis de Tocqueville, en uno de los pasajes de su clásico texto *De la democracia en América*, escribía: "Es importante comprender que la igualdad no termine por penetrar tanto en el mundo político como en otros. Es imposible concebir los hombres eternamente desiguales entre sí en un punto e iguales en otro; en cierto momento, llegarán a ser iguales en todos los puntos."⁴

3. Lefort, Claude: *L'Invention démocratique*; Librairie Arthème Fayard, 1981, p. 29 (traducción libre)

4. Tocqueville, Alexis de: *De la Démocratie en Amérique*, Garnier-Flammarion, Paris, 1981; Vol I, p. 115 (traducción libre)

Esta genial intuición de Tocqueville recoge justamente el carácter profundamente expansivo del ideal democrático, cuya fuerza igualadora se irá desplazando hacia espacios cada vez más vastos y diversos. Así, de la crítica a la desigualdad política que generó la consagración de los derechos ciudadanos, se pasó paulatinamente, a través de los distintos discursos socialistas y de ciertas modalidades del pensamiento cristiano, a la crítica de la desigualdad económica, y, por tanto, a la reivindicación de nuevos derechos.

C.B. Macpherson, en su libro *The life and times of Liberal Democracy*, ha demostrado, por ejemplo, cómo durante el siglo XIX, a través de múltiples discusiones y luchas, se produjo una articulación entre liberalismo y democracia que generó una verdadera democratización de los temas propios del liberalismo, sobre todo de su idea de libertad. Macpherson señala cómo de la definición liberal tradicional de libertad (Locke), se pasó, con John Stuart Mill, a la aceptación de la libertad política y de la participación democrática como componente importante de la libertad. Más adelante, con el discurso social demócrata, la libertad ha llegado a significar la capacidad de tener abierta una serie de alternativas reales. La pobreza, la falta de educación y las grandes desigualdades en las condiciones de vida llegaron a ser consideradas como atentatorias a la libertad.

Puede decirse que con estas transformaciones quedó también transformada la noción de ciudadanía, ya que se le reconoció al ciudadano los llamados *derechos sociales*. La gran redefinición que se produjo en la política de los países europeos occidentales y los países escandinavos en los años de post-guerra supuso previamente estas mutaciones culturales que permearon significativamente el sentido común de la colectividad.

El llamado *Estado de Bienestar* representó justamente una forma de compromiso político que

respondió a las responsabilidades que el Estado asumía frente a la ciudadanía: garantía de trabajo, educación, salud, seguridad social, etc.

Ahora bien, a la vez que el Estado absorbía e integraba muchas de esas demandas sociales, sobre todo las que provenían del movimiento obrero, su presencia en ámbitos tan diversos de la vida -desde el trabajo hasta la recreación- hizo que se politizaran muchas relaciones que previamente eran consideradas estrictamente privadas. Por otra parte, esa presencia estatal, lejos de vivirse como una experiencia plenamente democrática y participativa, fue percibida en no pocas situaciones como una intromisión burocrática y opresiva en la cotidianidad de los ciudadanos. Esto determinó que en áreas sociales cada vez más amplias nuevos agentes reivindicaran derechos completamente nuevos.

Junto a éstas, otras experiencias de la post-guerra (el armamentismo y el productivismo destructivo y anti-ecológico, para sólo mencionar dos que amenazan incluso la existencia humana) han dado lugar también a que nuevos agentes sociales se constituyan como sujetos reivindicadores de derechos. Es en este contexto que hay que ubicar los movimientos ecologistas y pacifistas, los movimientos en contra de la discriminación sexual, racial, étnica o de cualquier otra índole, así como muchos otros movimientos que han sido englobados bajo el genérico nombre de *nuevos movimientos sociales*.

Se llegó a un punto de expansión de la lógica democrática que no podía ni siquiera imaginarse Alexis de Tocqueville.

Esta explosión de los conflictos y antagonismos sociales en esferas cada vez más amplias ha significado indiscutiblemente una *crisis* tanto en el campo de la izquierda como en el de la derecha. Para la izquierda ha tomado la forma de

una crisis de sus instrumentos clásicos de acción política (partidos y sindicatos), de su noción de la clase obrera como el agente privilegiado para la transformación social, de su idea de la división del campo político a partir del principio de la lucha de clases y de su visión estatista que ve al Estado como la panacea para la solución de todos los problemas.

En el campo opuesto, esta explosión de luchas y reivindicaciones tanto en el Estado como en la sociedad ha sido vivida como un *exceso de democracia*, que se ha traducido, según esta visión, en una sobrecarga de demandas en los sistemas políticos occidentales. Samuel Huntington, en su informe a la Comisión Trilateral de 1975, afirmaba que las luchas de los años 60 y la ola de *igualitarismo* que generó había tomado la sociedad *ingobernable*. Y concluía diciendo que "la fuerza del ideal democrático presenta un problema para la gobernabilidad de la democracia".⁵

Los grandes debates que se han producido en los últimos años en el campo de la filosofía política, sobre todo en Estados Unidos, tienden justamente a redefinir el concepto de democracia para desradicalizarlo y vaciarle su contenido social. Las grandes discusiones que se han suscitado sobre la necesidad de dismantelar el *Estado de Bienestar* apuntan en una dirección que desarticularía el liberalismo de la democracia y restauraría los temas en el sentido que originalmente fueron planteados por la doctrina liberal.

La noción de libertad para pensadores tan importantes como Friedrich Hayek y Milton Friedman queda recortada nueva vez al plano de la libertad individual, el único tipo de libertad que sería compatible con un tipo de organización de la

economía capitalista en base al libre mercado. Lógicamente, para estos autores toda concepción positiva de la libertad debe ser rechazada por ser, según ellos, potencialmente totalitaria. No es casual que Milton Friedman establezca una distinción entre regímenes autoritarios (esto es, con libertad económica pero sin libertad política) y regímenes totalitarios (esto es, sin libertad económica ni libertad política), y que declare, además, que el primer tipo de regímenes puede ser aceptable para un buen liberal mientras que el segundo tipo no podría serlo en ninguna circunstancia.⁶

Indiscutiblemente que estas ideas representativas de un pensamiento neo-liberal han encontrado condiciones de recepción muy amplias en sociedades que han experimentado la presencia burocrática y ciertamente opresiva del Estado. El triunfo de Reagan y Thatcher tiene que ser entendido como parte de esa ofensiva neo-liberal que ha ido transformando el sentido común de la colectividad y ha ido haciendo de sus temas los temas naturales de la gente.

Por otra parte, la pobreza que revelan los discursos alternativos, cargados de una visión estatista y clasista de la política, nos hace pensar que el discurso neo-liberal irá ampliando sus efectos, y, por tanto, desradicalizando el potencial libertario e igualitario del discurso democrático.

Para construir una alternativa democrática a la ofensiva neo-liberal habría que superar la concepción estatista y clasista de la política muy arraigada en el pensamiento y la acción de la izquierda; habría que comenzar a repensar el tema de la democracia a partir de una visión profundamente plural de lo social, que reconozca

5. Huntington, Samuel: *The Democratic Distemper*, en N. Glazer and I. Kristol (eds) *The American Commonwealth*, New York, 1976, p. 183 (traducción libre)

6. Cfr. Friedman, Milton: *Capitalism and Freedom*; University of Chicago Press, 1962.

su diversidad, que potencie las instancias autónomas de la sociedad frente al Estado y los intereses particulares, que amplíe los márgenes de participación colectiva en los procesos de toma de decisión, que fomente los lazos asociativos y

solidarios de los individuos y que se plantee, como proyecto social, un orden político en el que los antagonismos y las diferencias puedan ser procesados y resueltos de un modo democrático y civilizado.

El ciclo de la política económica*

Miguel Ceara-Hatton

Esta conferencia tiene varios propósitos: presentar lo que entiendo son los grandes dilemas de la coyuntura, tratando de mostrar que hemos entrado en un *Ciclo de la Política Económica* que genera resultados indeseados y dañinos.

Ofrecer algunas explicaciones del papel que ha jugado el déficit público y el llamado *estado de confianza* como determinantes de la masa de ganancias en el corto plazo y el otro como determinante de la inversión. También introduciremos el concepto de *deuda social* como un factor determinante de la democracia.

El dilema: empleos y divisas

La acelerada política de reactivación económica que ejecuta el Presidente Balaguer ha hecho manifiesto el dilema dentro del cual se ha desenvuelto el país en los últimos lustros: *empleos y divisas*. Veamos por qué.

Si la estructura productiva, la estructura de propiedad, de distribución del ingreso y el marco institucional no se modifican, entonces, el aumento de la demanda agregada (aumentos del gasto público de inversión o de consumo), tendría dos efectos: uno deseado y otro no deseado.

El efecto deseado sería el aumento del producto y el empleo en el corto plazo, pero al mismo tiempo, genera el efecto indeseado, que consiste en la agudización de los problemas de la balanza de pagos y de las divisas.

Estos problemas de agudización de la balanza de pagos y la escasez de divisas, tradicionalmente se enfrentan con una política de ajuste recesiva tipo FMI, cuyo efecto principal es la reducción del producto y el aumento del desempleo.

Explicemos esto: cuando el gobierno gasta más e invierte más, la economía se reactiva, el empleo aumenta, los negocios evolucionan rápidamente, hay más ingreso que gastar y por lo tanto, hay más demanda y más posibilidades de vender de las empresas.

Para que las empresas ganen más hay dos vías:

a) Vender más para lo cual necesitan producir más. Al producir más, aumentan inevitablemente las importaciones de materias primas, lo cual agudiza el problema de las divisas.

b) Si esos empresarios consideran que no existe el ambiente necesario para producir más o si hay un retraso entre el momento en que se presenta

* Estas reflexiones se inscriben en el marco de una investigación más amplia sobre Crecimiento y Acumulación de Capital en la República Dominicana.

la demanda y la respuesta de oferta, entonces se presentará un exceso de demanda frente a la oferta que conducirá a un aumento de precios, lo cual reduce el salario real y aumenta las ganancias (principalmente las del capital comercial). Esas ganancias adicionales aumentan el consumo de bienes importados o se ahorran en dólares, (dado el proceso inflacionario) agudizando los problemas de divisas del país.

A esto hay que agregarle la estructura especulativa¹, desarrollada en el marco de la *economía de espumas* (Ceara 1987), imponiendo una lógica distributiva que paralizaba el aparato productivo.

Esta lógica distributiva desarrollada en los últimos años a través del sector financiero,

inmobiliario y otros sectores no productivos implica la movilización de recursos hacia sectores que no generan riqueza y que se apropian de ella, por las deficiencias del marco institucional en el cual se desenvuelve la economía dominicana.

Esas actividades especulativas (financieras y comerciales) apuestan a la inestabilidad del peso, al margen de los movimientos reales de la economía. No se trata de determinar el nivel de la tasa de cambio como consecuencia de la evolución de los factores reales sino a determinar cuál es la predicción de otros especuladores sobre cuál sería la tasa de cambio, agudizando los problemas de las divisas.

La expansión inicial se va enfrentando cada vez con una rigidez de oferta que se manifiesta en

1. "La especulación puede definirse como, la compra (o venta) de mercancías, con vistas a su reventa (o recompra) en una fecha posterior, cuanto el motivo de esta acción es la expectativa de una variación en los precios correspondientes en relación con los precios actuales..." (Kaldor 1939). La teoría tradicional de la especulación consideraba que la misma tendía a provocar estabilidad en los precios debido a que el especulador compraba cuando había sobreabundancia y vendía cuando había escasez, moderando así la fluctuación de los precios y transfiriendo los bienes de unos usos a otros en los que proporcionaba una utilidad más alta. La posibilidad de que la especulación provocara una amplitud mayor en los precios o que transfiriera los bienes a usos menos importantes no fue seriamente considerada por la teoría tradicional, "pues esto significaría que la previsión de los especuladores en vez de ser mejor que la media sería peor y tal actividad especulativa implicaría una pérdida en vez de una ganancia, por lo que tales especuladores serían rápidamente eliminados. Sólo el especulador con una previsión mejor que la media puede esperar permanecer indefinidamente en el mercado. Y esto implica que el efecto de la actividad especulativa debe ser estabilizador de los precios y, en sentido anterior, altamente provechosa". Sin embargo una condición debe cumplirse para obtener este resultado: que la actividad especulativa sea marginal, de manera que no afecte los movimientos reales, es decir, afecte la magnitud de los cambios pero no la dirección de los cambios. "Si no se satisface esta condición el argumento se derrumba. Sigue siendo verdad que el especulador, a fin de tener éxito de forma permanente, debe tener una previsión mejor que lo normal, pero le bastará con prever correctamente (o más correctamente que los demás) el grado de previsión de los otros especuladores más bien que el rumbo futuro de los factores no especulativos que subyacen el mercado. Si la proporción de transacciones especulativas en relación con el total es grande, puede ser más rentable, en efecto, para el especulador individual concentrarse en prever la psicología de los otros especuladores, que la tendencia de los elementos no especulativos." Pero aún en el caso de que hubiese una pérdida en la especulación, ésta no actuaría de forma autocorrectora ni siquiera a largo plazo, pues las pérdidas de una población flotante de especuladores será la ganancia de otros, "cuya existencia será una atracción suficiente para asegurar una oferta permanente de dicha población flotante".

la agudización de los problemas de las divisas, por su parte, la inestabilidad cambiaria aumenta la rentabilidad relativa de la especulación, de donde ya no se puede distinguir entre qué parte de devaluación es causada por el movimiento de las fuerzas reales de la economía y cuál por la especulación.

En todo caso la expansión inducida en forma *sinéctica* encuentra rápidamente los constreñimientos de la balanza de pagos: a) la capacidad de endeudamiento externo, b) el déficit acumulado de la balanza comercial y c) la erosión de las reservas internacionales.

Cuando ese límite se alcanza, se dice que la crisis del sector externo es el resultado de que los dominicanos estamos viviendo por encima de nuestras posibilidades, que los dominicanos estamos gastando mucho, a pesar de que hay muchos dominicanos (más del 25%) que ni siquiera empleos tienen; que el gobierno está introduciendo distorsiones en la economía y que por lo tanto: hay que privatizar y hay que reducir el gasto público.

Reducir el gasto público significa paralizar la actividad económica, reducir la *evolución de los negocios* y en última instancia aumentar el desempleo. La *formula* propuesta para resolver el

problema de las divisas es agudizando el problema del desempleo.

En definitiva nos movemos en un dilema en corto plazo: si atacamos el problema del desempleo se agudizan los problemas de la balanza de pagos y para resolver las dificultades de la balanza de pagos agudizamos los problemas del desempleo.

Así en los últimos años la política económica se ha movido pendularmente, dándole prioridad a uno u otro problema, y la forma de atacar los problemas ha dado lugar a un *ciclo de la política económica*.²

Este ciclo, es reciente en la economía dominicana y tiene como trasfondo un cambio en el patrón de acumulación de importantes implicaciones en el ordenamiento futuro de la economía. En efecto, la acción pública que ataca el desempleo tiene por efecto fortalecer a la fracción del capital (industrial y comercial) que se desenvuelve dentro del mercado interno y como efecto no deseado provoca una devaluación-inflación por la reactivación del nivel de actividad económica. Mientras que atacar el problema de las divisas vía la deflación-devaluación se fortalece a

2. El origen y la dinámica del concepto de ciclo de la política económica es diferente al utilizado por Kalecki en el *ciclo económico de origen político*.

El *ciclo económico de origen político* se planteaba en términos de qué intereses el gobierno consideraba o se veía obligado a considerar al tomar o implementar decisiones políticas.

Faiwel (1981 p. 257) resume el argumento de Kalecki de la siguiente manera: "En esencia Kalecki percibió que los ciclos económicos (en una forma más suave que hasta aquí) continuarían no porque no se supiese cómo prevenirlos, sino que el miedo inherente a la interferencia del gobierno, o al relajamiento de la disciplina de los trabajadores o a las presiones inflacionarias desembocarían en algún tipo de actividad de *parar y arrancar*. Estos ciclos de corta vida y relativamente moderados serían consecuencia de una situación en la que el gobierno estimularía la actividad económica -posteriormente se desdeciría- a los primeros signos de una recuperación, ante el clamor de la situación financiera *poco sólida* (e incluso acometería políticas deflacionistas al llegar a la cima), para meterse de nuevo como un agente estimulador sólo cuando el desempleo subiese otra vez más allá de un *nivel aceptable*, vacilando con ello entre combatir la inflación o el desempleo".

la fracción del capital exportador³ en detrimento del que produce para el mercado interno.

En sus versiones más extremas, ambos esquemas de política económica se asocian a concepciones políticas con respecto a la acción del estado en la economía.

Las políticas de empleo se asocian con una creciente intervención⁴ del Estado en la economía mientras que las políticas de *divisas* se asocian con una *liberalización de la economía*.

El ciclo de la política económica: alguna evidencia

Después de un largo período de crecimiento concentrado y excluyente (68-77), en donde la expansión se articuló alrededor de un programa de sustitución de importaciones y en donde los beneficios del crecimiento no se repartieron equitativamente; pasamos a una política económica expansiva (78-81, primer gobierno del PRD) que situaba las prioridades en la redistribución del ingreso y en el aumento del empleo, lo cual condujo a una agudización de los problemas de balanza de pagos y de la deuda externa.

Los intentos por resolver las dificultades del sector externo se orientaron por un programa de estabilización del FMI (82-86), cuyo resultado fue una depresión económica, un aumento del desempleo, un empeoramiento de los servicios públicos y un congelamiento de las importaciones.

La magnitud de la depresión inducida por las políticas deflacionistas generó un movimiento social que se manifestó inicialmente a través de una gran movilización popular y posteriormente por la vía electoral, obligando a una reorientación expansiva de la política económica (1987-88).

En efecto, este gobierno inició su gestión con un agresivo programa de inversiones públicas, lo cual ha implicado una expansión de la actividad económica, registrando el PIB real un crecimiento de 7% en 1987.

La expansión del PIB impulsó el crecimiento de las importaciones en un 20%, agudizó el déficit comercial (alrededor de US\$800 millones) y explica en parte, el proceso de depreciación del peso. Como consecuencia de lo anterior la inflación se agudiza, concentrando el ingreso aún más.

Si bien la actividad económica se ha impulsado no es menos cierto que las debilidades del aparato productivo aún permanecen. En todo caso se agudizan con el crecimiento, bloqueando las posibilidades de desarrollo económico sostenido.

La debilidad de las políticas cíclicas

La debilidad de estos esquemas de política económica que priorizan alternativamente los problemas divisas o empleo, reside en que no

3. Inicialmente beneficiaba al sector financiero, puesto que la depresión del producto implicaba que la única vía de aumentar sus ganancias por parte de algunas fracciones del capital era a través de la especulación, lo cual tendía a fortalecer al sector financiero. En cierta forma mientras existía ilusión monetaria el sector financiero salía ganancioso, sin embargo a medida en que la ilusión monetaria desaparece y la economía se dolariza, se retiran los ahorros, lo cual a la larga actúa como un *boomerang*.
4. Para un análisis de la forma de intervención del Estado en la economía en el gobierno actual ver: Ceara-Hatton, M. *Del Ajuste Recesivo a la Reactivación Desordenada*. 1987 (Versión Mimeo).

tienen efectos a largo plazo; obviando así los factores estructurales de la crisis. La política del corto plazo se diseña pensando que no hay una conexión de los problemas en el tiempo.

Hasta ahora y en general, la política de corto plazo no ha sentado las bases para las soluciones posibles de los problemas que requieren más tiempo, los de largo plazo.

Es decir, no modifican la estructura del aparato productivo, de la propiedad, de la distribución del ingreso y el marco institucional.

En efecto, la estructura productiva y social del país, ha ido evolucionando hacia una situación en donde cada vez somos más dependientes de insumos importados, con menos capacidad de desarrollar un sector exportador dinámico, con una actividad agrícola semiparalizada, con un acelerado proceso de urbanización (en algunas ciudades la población se duplica cada 12 años); con una estructura de propiedad y de distribución del ingreso que conlleva a una creciente concentración del mismo, lo cual facilita la dolarización y el consumo imitativo (Prebisch 1985), así como el desarrollo de actividades especulativas en detrimento de las actividades productivas (economía de espumas), y a la ausencia de un marco institucional que ordene la economía.

El propio Dr. Balaguer reconoce el alcance limitado de su política cuando plantea que, en vista de su incapacidad de enfrentar la pobreza recurre a

paliativos (canastas populares, comedores económicos, acción cívica de las Fuerzas Armadas, etc.), o cuando refiriéndose al desempleo, señala la necesidad de las "obras suntuarias y de la construcción para combatir el desempleo" (ver el discurso del 27 de febrero de 1988)⁵.

Estas soluciones temporales y los *paliativos*, perpetúan el *ciclo de la política económica*.

En efecto, así como los programas recesivos ejecutados a instancias del FMI, lo único que hacen es *paliar* temporalmente los problemas de las divisas a costa del desempleo, este tipo de política expansiva también tiene el mismo resultado práctico, *paliar* temporalmente el desempleo a costa de agudizar las dificultades de las divisas.

En los dos casos se posterga la verdadera solución: a) la reestructuración del aparato productivo, b) de la propiedad, c) de la distribución del ingreso y d) del marco institucional.

Detrás de estos esquemas de política pública hay intereses sociales involucrados: hay beneficiarios y castigados.

El déficit público

El déficit público implica un aumento de la masa y tasa de ganancia de una fracción del capital (industrial o comercial) que produce y/o vende para el mercado interno. En efecto, el déficit es un

5. Este discurso del Presidente Balaguer es una buena muestra de su concepción sobre el manejo de la política expansiva, por tal razón vamos a citar algunos párrafos. Respondiendo a las críticas sobre el carácter suntuario de algunas de sus obras señala: "Esas obras son suntuarias, bien ¿y qué?, son útiles porque están llamadas a absorber gran parte de la población, de la fuerza de trabajo que durante muchos años permaneció en esta ciudad y en otras del interior, inactiva". "Nuestra aspiración (...) es hacer sencillamente esta ciudad más hermosa ya que no es posible hacerla más rica...". Balaguer, Joaquín. Discurso presentado ante la Asamblea Nacional, el 27 de febrero de 1988. *Listín Diario*, 28 de febrero de 1988.

aumento del gasto en la economía por encima de lo que el gobierno recibe de la sociedad y por lo tanto implica el incremento del ingreso de alguien.⁶

Esto significa que se amplían las posibilidades y condiciones de realización (descontándole las importaciones directas que realiza el estado).

De manera que si la oferta es elástica un incremento del déficit público aumenta: a) la masa de ganancia porque aumenta el volumen de las ventas; b) aumenta la tasa de ganancia debido a que con el mismo volumen de capital hay más ganancias realizadas y c) aumenta la participación de éstas en el ingreso porque incrementa el producto. El producto adicional es apropiado por una fracción del capital, es decir, aquella que a la larga satisface la demanda que originó el gasto adicional.⁷

En el caso de que la oferta sea inelástica, es decir, el producto no se aumenta; se produce una inflación que absorbe el aumento de la demanda. Esto puede tener dos implicaciones dependiendo del valor de las elasticidades salario real-producto y gasto público-producto, si la primera es mayor que la segunda, entonces el producto cae, la masa de ganancia se queda igual, pero aumenta la participación de los salarios en el ingreso por una caída en el producto.

Si por el contrario, la elasticidad gasto público-producto es mayor, entonces el producto no se reduce, pero aumenta el monto de la masa de ganancia así como su participación en el ingreso, modificando la estructura del producto, en donde el consumo salarial se reduce y aumenta el gasto capitalista (inversión o consumo).

¿Quiénes se benefician de este proceso? En primer lugar, aquellos sectores que le venden un bien o un servicio al estado o que son empleados públicos, los cuales a su vez transfieren esos ingresos al industrial o al comerciante que satisfacen la demanda adicional vía aumento de la producción, ventas de inventarios o por importaciones. De manera pues, el destino final de los recursos monetarios creados para financiar el déficit público, son las ganancias de los capitalistas, ya sea el industrial o el comerciante.

¿Qué ocurre con el exportador? Este es beneficiado indirectamente, si el déficit público ocasiona un aumento en la tasa de cambio.

El problema ahora es determinar: ¿qué hace el capitalista con ese ingreso adicional?, ¿Cuáles van a ser sus decisiones de gastos? ¿Invertirán productivamente o se convertirán en dólares? ¿Lo gastarán en el mercado interno o en el exterior?

6. La explicación acerca de cómo el déficit público aumenta la masa de ganancia fue elaborada por Kalecki en un artículo inicialmente publicado en 1933 y reelaborado en 1954, además de otros trabajos publicados en 1934. Estos trabajos enuncian con mayor precisión y con anterioridad a la Teoría General de Keynes (1937), los principios básicos de la teoría de la demanda efectiva. Para una discusión sobre la forma en que el déficit público determina la masa de ganancia véase, por ejemplo: *Sobre el Comercio Exterior y las Exportaciones Internas*. (1934). *Ensayos Escogidos sobre Dinámica de la Economía Capitalista*. Fondo de Cultura Económica (1933-1970). México 1977.
7. Una discusión teórica y su formalización, acerca de la aplicación de este esquema de análisis al gobierno de Don Antonio Guzmán aparece en un artículo que publiqué en julio de 1983, con el título de: *La Economía Dominicana: Apuntes para una Aproximación Teórica*. *Revista Pensamiento Económico*. Colegio Dominicano de Economistas. Año 1.

En general pueden ocurrir dos tipos de eventos: en primer lugar, si el capitalista reacciona aumentando la oferta agregada las importaciones se incrementarán dado los coeficientes técnicos de insumos importados por unidad de producto⁸. Pero además el aumento de las ganancias implica un aumento del consumo capitalista lo que impulsa también a las importaciones, deteriorando así la balanza comercial.

Pero qué ocurre cuando el producto permanece fijo, las importaciones aumentan porque aumenta la propensión media a importar⁹. En efecto, una concentración del ingreso transfiere ingresos de los trabajadores a los capitalistas, como estos tienen una propensión a importar mayor que los trabajadores, el coeficiente medio de importaciones aumenta, lo cual empuja las importaciones deteriorando la balanza comercial.

Si al mismo tiempo hay una estructura impositiva regresiva, aumenta el ingreso disponible de los empresarios, lo cual empuja el coeficiente de importaciones deteriorando la balanza comercial.

En resumen, el gasto público deficitario es generalmente la respuesta que ofrece el estado a la

agudización del empleo, lo cual a su vez aumenta la participación de las ganancias totales en el ingreso y provoca una transferencia de ingresos hacia los capitalistas (comercial o industrial) que se desenvuelve en el mercado interno. El aumento de la participación de las ganancias en el ingreso ocurre ya sea porque aumenta el producto, en cuyo caso el producto adicional se convierte fundamentalmente en ganancia (descontado las importaciones directas que implica el gasto público) o porque el producto se reduce quedando la masa de ganancia fija por la presión de la demanda.

Es obvio que, éste es un instrumento de corto plazo, pues eventualmente el gasto no puede ser financiado o aparecen constreñimientos en la balanza de pagos.

La intervención del Estado

Reactivación vía gasto público deficitario enfrenta, también otros problemas. El debate económico sobre la acción del estado, no es más que la confrontación entre los que se perjudican y los que se benefician de esa acción, ya sea directamente o sencillamente por omisión.

8. La magnitud de este impacto dependerá en gran medida de si el desarrollo de la oferta se da, vía la producción de bienes comercializables internacionalmente.
9. En Ceara-Hatton 1985a mostré que el coeficiente de importaciones era una función positiva de la participación de las ganancias en el ingreso, de la estructura productiva, del patrón de gastos de los capitalistas e inversamente relacionada con una política fiscal progresiva.

$$r = (1-b) (1-t_p) \{1-(1-m_1)k\} + m_2 g$$

- donde r: es el coeficiente de importaciones.
 b: indica la participación de los salarios en los ingresos.
 t_p : impuestos a las ganancias.
 m_1 : la demanda de importaciones de bienes de consumo de los capitalistas.
 m_2 : la demanda de importaciones directas del gobierno.
 g: el gasto público en el ingreso.

Se asume que los bienes medios de producción son todos importados y que los trabajadores no consumen bienes importados. Estos supuestos no alteran la esencia de las conclusiones porque sólo modifican algunos coeficientes. Es decir, sólo modifican magnitudes pero no la dirección de los cambios.

En una sociedad cuya dinámica genera un régimen de propiedad desigual, que tiende a la concentración y la centralización de los capitales, también genera una estructura concentrada del ingreso, lo cual condiciona diferentes poderes de mercado.

Aunque formalmente y jurídicamente comprador y vendedor se enfrentan como iguales, en realidad no lo son porque el poder de mercado no es el mismo, lo cual es un reflejo del régimen de propiedad y por lo tanto, de la riqueza que cada uno posee antes de ir al mercado, inclinándolo la balanza del intercambio.

La acción del Estado puede resultar beneficiosa o perversa para aquellos que tienen un escaso poder de mercado (los más pequeños, por ejemplo), siempre y cuando resulte compensadora del poder monopólico de otros u otorgando privilegios a los que ya lo poseen por su propio poder económico.

Mientras que su inactividad y pasividad, es una forma de intervención por omisión, por cuando en la confrontación entre comprador y vendedor permite que la balanza se incline en favor del que tiene un mayor poder de mercado, lo cual, como ya indicamos, es un resultado de la propia dinámica del sistema.

En resumen, el discurso de no intervención y de libre mercado no es más que promover otra forma de intervención tan burda como la acción directa del estado, la diferencia radica en el beneficiario de la acción.

La intervención del estado no es algo externo a la economía, como lo pensarían los economistas neoclásicos quienes le atribuyen el origen de la crisis¹⁰, o como lo pensarían los economistas keynesianos, quienes le atribuyen la capacidad para salir de la crisis¹¹. El estado es una realidad inherente a la propia naturaleza del capital, es un elemento constitutivo de la sociedad y del capital, cuya función principal es preservar el orden institucional y su acción dependerá de las correlaciones de fuerza y del poder económico que actúan en una sociedad en determinado momento.

En este contexto surge el binomio: entre el llamado *estado de confianza y la amenaza* como un poderoso instrumento de control de la política económica. *Todo lo que pueda perturbar el estado de confianza debe ser evitado cuidadosamente, porque provocaría una crisis económica.* Así frente a la acción pública surgen las amenazas de los despidos masivos y los cierres de fábrica, que al final de cuenta no son más que forma de presionar para que el estado actúe en beneficio de determinado sector.¹²

10. Esto podría interpretarse como que el desempleo es el precio de la *libertad*.

11. La crisis recurrente de inflación y balanza de pagos son el precio que debe pagarse por haber aumentado el empleo y el producto.

12. "Bajo el sistema de *laissez-faire*, el nivel de empleo depende, en gran medida del llamado estado de confianza. Si éste se deteriora, la inversión privada declina, lo cual determina una caída de la producción total y la ocupación (ambas en forma directa y a través del efecto secundario de la disminución de los ingresos, consumo y la inversión). Esto da a los capitalistas un poderoso control indirecto sobre la política gubernamental: *todo lo que pueda perturbar el estado de confianza debe ser evitado cuidadosamente, porque provocaría una crisis económica.* Pero una vez que el gobierno aprende el truco de aumentar la ocupación por medio de sus propias compras, este poderoso medio de control pierde su eficacia. Por ende, los déficit presupuestarios necesarios para que se produzca la intervención gubernamental deben ser considerados peligrosos. LA FUNCION SOCIAL DE LA DOCTRINA DE LAS FINANAS SANAS ES HACER QUE EL NIVEL DE EMPLEO DEPENDA DEL ESTADO DE CONFIANZA. Kalecki 1970 p. 160.

¿En dónde radica el problema del Estado?
¿Cómo confiar en instituciones que históricamente han sido corruptas y mal administradas?

La depreciación de los bienes públicos tiene su racionalidad en los requerimientos de acumulación¹³ de alguna fracción del capital en un momento determinado. En efecto, en general la corrupción implica una transferencia ilícita de recursos vía compras y ventas, dádivas, subfacturaciones, sobrefacturaciones, la ineficiencia administrativa, el desperdicio público, etc.

La depredación de los bienes públicos ha creado fortunas de grupos emergentes y ha consolidado la de otros ya existentes. En otras palabras, ha sido un largo proceso de transferir la riqueza pública a la riqueza privada que ha contribuido a crear importantes grupos empresariales del país beneficiando a diferentes grupos en diferentes momentos. En algunas ocasiones, quienes con más vehemencia denuncian la ineficiencia del estado y la corrupción, de algún modo ya se han cebado con ella directa o indirectamente, o esperan su oportunidad.

Esta situación crea un caos institucional, lo cual es atribuido por las corrientes neoconservadoras a un exceso de intervencionismo y regulación. La respuesta a esta situación, no es que se reduzca el nivel de intervención, cosa que por demás ha venido sucediendo en la medida que el patrimonio público para el privado, en la medida en que el Estado ya no es el principal apropiador y generador del excedente económico y en la medida que crece la sociedad civil a una velocidad mayor de la que crece la eficiencia del Estado.

El problema de la corrupción y de la ineficiencia administrativa del Estado es

consecuencia de la falta de instituciones, de la ausencia de estructura para procesar las demandas de los diferentes grupos sociales, de la falta de mecanismos para hacer consenso y de consenso que sobrepase las alianzas coyunturales con propósitos electorales.

La ausencia o debilidad de las instituciones, la excesiva dependencia del funcionario de turno o de los grupos con más acceso al poder; "... institucionaliza la incertidumbre, sin ponerle límites. En estas condiciones, las decisiones y las conductas de cada cual quedan supeditadas al futuro más inmediato, dado que es imposible predecir respecto de un horizonte más amplio" (Foxley 1985 p. 158).

Se crea entonces un círculo entre inversión estado de confianza-institucionalidad. No hay inversión productiva porque no hay confianza, porque la incertidumbre está institucionalizada, lo cual impide que se estructuren mecanismos de consensos y participativos, enquistando formas autoritarias, lo cual incrementa la incertidumbre y bloquea la inversión.

En definitiva, el problema no radica en que el estado sea muy grande o muy pequeño o que ejerza mucha o poca influencia sobre las *fuerzas del mercado* sino en que no hay instituciones políticas y sociales ni mecanismo de concertación para canalizar las demandas "a través de las cuales la sociedad y sus diversos grupos se estructuran" (Foxley 1985). Y esa ausencia de las instituciones y de institucionalidad ha sido, hasta ahora, parte del desarrollo del capitalismo en la República Dominicana.

La cuestión, en lo adelante, es que si esa forma de hacer gobierno¹⁴ es funcional con los niveles alcanzados de desarrollo económico.

13. En determinado momento hasta de una acumulación de capital originaria.

14. Los cambios de la década de los ochenta en la economía dominicana, deben de estar influyendo para alterar la

De no ser funcional, entonces el problema más importante es de gobernabilidad en un nuevo marco de relaciones y no de un exceso de *gobierno*, como pretenden los neoconservadores.

De aquí que, el objetivo debería ser "institucionalizar modalidades de concertación que permitan al gobierno y a los agentes económicos programar para el largo plazo, mediante la atenuación de la incertidumbre y la delimitación de las recíprocas amenazas. (...)" (Foxley 1985 p. 158-159).

De la deuda externa a la deuda social¹⁵

Si bien es cierto que el incremento de la actividad económica empuja las importaciones, no es menos cierto que las dificultades de las divisas obedecen principalmente a la insolvencia en el pago de la deuda externa, fruto combinado del servicio y de la caída de los ingresos por exportación.

El servicio de la deuda ha implicado un constreñimiento en la balanza de pagos que ha conducido a una reducción del PIB.

Esta reducción del producto debió ser absorbida equitativamente por todos los grupos sociales, lo cual no ocurrió. Mientras algunos reducían sus niveles de vida otros por el contrario lo hacían crecer exorbitantemente, dando lugar a acreedores y deudores.

"Los acreedores de la deuda social son los pobres que han sobrepagado los costos del ajuste económico y los deudores, los que se enriquecieron con él. El monto de las transferencias y las formas en que se produjeron definen la magnitud de la deuda y los potenciales instrumentos de su pago." (García y Uthoff 1988, p. 6)

La deuda puede ser de corto plazo¹⁶ y de largo plazo o histórica. La de corto plazo es la que resulta de la inequidad del ajuste mientras que la deuda social de largo plazo, es el *stock de la deuda*, la que resulta de los desequilibrios y de las

funcionalidad de esta forma de gobernar.

El cambio más importante es que el sector primario exportador (azúcar) deja de ser la principal fuente de generación de excedentes y ya no es capaz de reordenar el aparato productivo, lo cual es un fenómeno que altera la forma de funcionamiento de la economía.

Entre las consecuencias de este hecho se pueden citar los siguientes:

- a) El agotamiento del sector tradicional exportador implicó que viejas actividades adquirieran mayor importancia relativa y que aparezcan nuevas, lo cual conduce a una reestructuración del poder social y político.
- b) El Estado deja de ser el principal generador y apropiador del excedente económico, acrecentando su debilidad relativa frente a los grupos de poder económico. En cierta forma, su utilidad se reduce, porque no hay más que *ordeñar*.

- c) Por último, *se democratiza* el poder entre los poderosos. El Estado, ya no es omnipotente. Los empresarios creados por el Balaguer (industria), y los nuevos empresarios de sectores emergentes creados en el PRD (sector financiero, las zonas francas, el turismo) reclaman su cuota del poder y se acomodaron a formas (más modernas) de relación con el Estado durante los ocho años del PRD.

15. El concepto de deuda social ha sido desarrollado por Alvaro García, R. Infante y Víctor Tokman, en un trabajo recientemente desarrollado sobre América Latina (junio de 1988). El trabajo contiene una metodología para estimar la magnitud de la deuda social. Por otra parte, Alvaro García y Andrés Uthoff (junio de 1988) desarrollan el análisis para Chile. Esta parte de nuestra exposición se basa en las discusiones que aparecen en esos textos.
16. "Se puede apreciar que la deuda externa y la deuda social están íntimamente relacionadas y su pago tiene

necesidades insatisfechas que ha ido acumulando la población que vive en condiciones de pobreza.

Es evidente que mientras la deuda social no se pague difícilmente tendremos una democracia plena y mientras más alta sea esta deuda social más cerca estaremos de regímenes autoritarios.

Algunos indicadores¹⁷, en 1976-77 el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza era de 23.3%, es decir, habían 1,070,512 personas bajo la línea de pobreza; en 1984 este porcentaje se había elevado a 27.39%, es decir, 1,417,658 personas. En 1986, la proporción de la población bajo la línea de pobreza había quedado igual, pero en términos absolutos se había elevado a 1,771,304. Esto significa, que cada año hay en

promedio 71 mil personas más en situación de pobreza extrema.

El PIB per cápita se ha reducido de RD\$550.2 en términos reales (1970) a RD\$513.2 en 1986, situando el nivel por debajo del que existía en 1979. Esto significa que en promedio ha habido una pérdida acumulada del 7% con respecto al nivel alcanzado en 1986.

En 1987 se anunció un crecimiento de un 7% del crecimiento del PIB. Ese crecimiento ha ido acompañado de un rápido deterioro de la tasa de cambio y de un aumento de la inflación, que indudablemente el efecto neto en materia de redistribución. En este sentido, la dificultad no solamente está en crecer sino también en distribuir.

Porcentaje de población en situación de pobreza

Años	Población	%
1976-77	1,070,512	23.3%
1984	1,417,658	27.39%
1986	1,771,304	27.38%

Fuente: Secretariado Técnico de la Presidencia. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Indicadores Básicos 1986. Santo Domingo, R.D. p. 108 gráfico no. 79

implicancias similares para el desarrollo latinoamericano. Por una parte, el enorme esfuerzo que ha hecho la región frente a la deuda externa, y la desigual forma en que se ha distribuido, ha aumentado significativamente la deuda social. Por otra parte, el pago de la deuda social, al igual que el pago de la deuda externa, requiere producir un ajuste estructural.

En el caso de la deuda externa, el ajuste estructural es necesario para aumentar el superávit comercial de la región y así ser capaz de transferir recursos netos al exterior. En el caso de la deuda social, es necesario aumentar la cantidad de recursos que captan los grupos de menores ingresos. A la vez, este aumento en el ingreso de los grupos de menores recursos debe verse acompañado de una reestructuración del aparato productivo de tal suerte que este esté en condiciones de proveer los bienes y servicios que requieren los grupos de menores recursos. Adicionalmente, la provisión de estos bienes y servicios debe ser hecha en forma eficiente para prevenir un aumento en los precios de estos bienes que revertirá el proceso redistributivo, como ha ocurrido en múltiples ocasiones" (García, Infante y Tokman. 1988 p. 5-6).

17. El Centro de Investigación Económica (CIECA) está realizando los cálculos para determinar la magnitud de la deuda social a corto y a largo plazo.

¿Cómo es la distribución del ingreso?

A finales de 1984 el 20% de los hogares dominicanos más pobres, es decir aquellos que recibían un ingreso promedio menor o igual a RD\$207.79, concentraban el 9.6% de los ingresos.

En el otro extremo el 20% de los hogares más ricos recibían el 49.8% de los ingresos.

En 1984, solamente el 10% de los hogares dominicanos recibían un ingreso superior a RD\$1,073.70.

El 40% de los hogares más pobres del país recibían el 14.8% de los ingresos totales y el 40% de los hogares más ricos recibían el 72% de los ingresos.

¿Cómo debe redistribuirse el crecimiento a fin de mejorar efectivamente el bienestar de la población?¹⁸

Vamos a establecer tres tipos de participación en los beneficios del crecimiento económico: *la democrática, la de bienestar y la de pobreza*.

Asumiendo los estratos de ingreso por quintiles, definiremos la **participación democrática** como aquella que garantiza que cada uno de los 5 estratos tiene la misma participación en el crecimiento del ingreso, es decir, cada grupo participa con un 20% en cualquier aumento adicional del PIB.

El principio de la democracia establece que una persona vale tanto como otra en el plano

político, de donde sería plausible admitir que, en igualdad de condiciones y oportunidades la participación en el beneficio del crecimiento económico debería ser igual para todos.

Definiremos la **participación de bienestar**, como aquella en donde la participación en los beneficios del crecimiento se da en sentido inverso al ingreso de las personas, es decir, una persona rica tendría una participación baja mientras que una persona pobre tendría una participación elevada.

En términos técnicos esta participación se determina calculando el recíproco de su participación *actual* en el ingreso.

La **participación de pobreza**, indica el estado de desigualdad de la distribución del ingreso que existe actualmente. De manera tal que cualquier aumento de la actividad económica y del PIB se canaliza a través de la estructura de distribución del ingreso actual, la cual fue descrita anteriormente.

El 20% de los hogares más pobres, con un ingreso promedio de RD\$262.50 (a octubre de 1987), deberían tener una participación en los beneficios del crecimiento económico de 20% cuando consideramos la participación de **Democracia**, esta participación se eleva a 43.47% con la participación de **Bienestar**, pero la realidad es que recibe apenas el 5.39%, es decir, la participación de **Pobreza**.

El siguiente 20% de los hogares (estrato II) con un ingreso promedio de RD\$464.48 debió por **Democracia** recibir el 20%, por **Bienestar** el 25.99%, pero en realidad recibe el 9.43%.

18. Para responder a esta pregunta voy a seguir en parte una línea de argumentación desarrollada por el economista brasileño Edmar Bacha (1986) y la metodología de un viejo trabajo de Chenery y Ahluwalia (*Redistribution with Growth*, 1974).

El 20% más rico (el estrato V) con un ingreso promedio de RD\$2,453.54, debió recibir por **Bienestar** apenas el 4.03%, sin embargo se beneficia con el 49.81% (**Pobreza**).

Los primeros cuatro estratos, es decir, aquellos que reciben un ingreso promedio menor o igual a RD\$1,047.37, debieron beneficiarse con el 80% del crecimiento del producto (por **Democracia**) y según la participación del bienestar le correspondía el 95.97%, pero la realidad es que recibieron el 50.19%.

En resumen, la expansión de la actividad económica medida por el crecimiento del PIB, permaneciendo la distribución del ingreso

constante es una forma de encubrir una situación que reproduce la desigualdad, de manera que el crecimiento irá acompañado de **Bienestar**, solamente cuando los beneficios del crecimiento se distribuyan en relación inversa al ingreso que reciben las personas. De otra forma, se acrecienta la deuda social y se alejan las posibilidades de la democracia.

Las alternativas

En este contexto, surge la necesidad de reordenar el aparato productivo, de modificar la forma de cómo la economía dominicana ha venido funcionando hasta ahora. En general hay consenso

PARTICIPACION EN EL CRECIMIENTO DEMOCRACIA, POBREZA Y BIENESTAR

NIVELES DE PARTICIPACION EN PORCENTAJES



Nota: Valores a octubre de 1987.

sobre la necesidad de aumentar los ingresos de divisas, el asunto es cómo. El punto a discutir no es la necesidad de los cambios sino la dirección de los mismos.

La economía de las maletas cerradas

La economía dominicana está atravesando por grandes transformaciones en su patrón de acumulación. Las fuentes tradicionales de dinamización y generación del excedente económico, están en crisis; describiendo un proceso que por sus orígenes es irreversible.¹⁹ Una de las implicaciones más importantes de estos cambios es que el Estado deja de ser el principal apropiador y distribuidor del excedente económico.

Entre las propuestas para el relevo del eje de acumulación, están las zonas francas y el turismo, en el marco de una condena del proceso de industrialización y de sustitución de importaciones.

El instrumento fundamental de promoción que se propone es la depreciación del valor de la fuerza de trabajo a través de la devaluación, el cual se convierte en un sustituto del desarrollo de la productividad y el aprendizaje tecnológico, provocando una involución de la economía.

A cambio de ello el país recibe una cantidad de dólares que decrecen con el ritmo de la devaluación, por cuanto el gasto nacional se reduce en la misma proporción en que se deprecia la moneda y porque no hay ningún mecanismo que garantice que el excedente allí generado se recicle en forma de nuevas inversiones al interior de la economía.

Como la devaluación genera inflación, se produce un círculo perverso de inflación-

devaluación, redistribuyendo el ingreso en perjuicio de la inmensa mayoría de la población que obtiene sus ingresos en pesos.

En definitiva, son actividades sin arraigo al interior del resto del aparato productivo y por lo tanto inestable en el largo plazo, de manera que con la misma velocidad con que entran así mismo pueden salir. Por eso son *industrias* de maletas cerradas.

Hay que abrir las maletas

Las alternativas de política económica deben encaminarse a abrir las maletas, en el sentido de desarrollar actividades con un mayor impacto multiplicador al interior de la economía, sobre la base de sistemas integrados de producción que garanticen una efectiva sustitución selectiva de importaciones combinado con promoción selectiva de exportaciones.

El desarrollo de los nuevos renglones debe apoyarse en un intenso proceso de aprendizaje tecnológico que mejore la productividad y reduzca los costos, a fin de desplazar la devaluación como el principal instrumento de reducción de costos.

Para desarrollar el aprendizaje tecnológico el mercado interno sería el terreno fundamental de la experimentación mientras que el mercado externo sería el ámbito de la expansión, en donde, los productos a exportar satisfacen la doble condición de productos para el mercado interno y para la exportación.

Con una visión estratégica de largo plazo de esta naturaleza, las políticas de corto plazo adquieren otra dimensión. Ya no se trata

19. Para un análisis más elaborado sobre este tema ver Ceara-Hatton Junio 1988 y Ceara-Hatton et al. 1986.

simplemente de mantener el nivel de actividad económica a costa de afectar el equilibrio externo de la economía, sino que la acción de corto plazo estaría orientada por esta visión combinada de sustitución selectiva de importaciones y promoción de exportaciones. Las inversiones se realizarían tomando en consideración no sólo su impacto en el corto plazo sino también sus implicaciones en el ahorro de las divisas en el

mediano y largo plazo, garantizando así la continuación del proceso de acumulación de capital.

En resumen, las alternativas de política no deberían ir por el camino de las actividades que mantienen las maletas cerradas sino por la vía de las maletas abiertas, con lo cual se garantiza una mayor integración del aparato productivo.

The first of these is the fact that the majority of the cases are reported from the West and South, where the climate is generally warmer and the population more dense.

The second is the fact that the disease is more prevalent in the summer months, and is more common in the lower and warmer parts of the country.

The third is the fact that the disease is more common in the lower and warmer parts of the country, and is more prevalent in the summer months.

The fourth is the fact that the disease is more common in the lower and warmer parts of the country, and is more prevalent in the summer months.

The fifth is the fact that the disease is more common in the lower and warmer parts of the country, and is more prevalent in the summer months.

The sixth is the fact that the disease is more common in the lower and warmer parts of the country, and is more prevalent in the summer months.

The seventh is the fact that the disease is more common in the lower and warmer parts of the country, and is more prevalent in the summer months.

The eighth is the fact that the disease is more common in the lower and warmer parts of the country, and is more prevalent in the summer months.

The ninth is the fact that the disease is more common in the lower and warmer parts of the country, and is more prevalent in the summer months.

The tenth is the fact that the disease is more common in the lower and warmer parts of the country, and is more prevalent in the summer months.

Thyroid gland and its functions

The thyroid gland is a large, butterfly-shaped gland located in the neck, just below the larynx. It is composed of two lobes, each of which is connected to the other by a narrow isthmus. The gland is covered by a thin, fibrous capsule, and is surrounded by a network of blood vessels and nerves.

The thyroid gland is the source of the thyroid hormones, thyroxine and triiodothyronine, which are essential for the normal growth and development of the body. These hormones are secreted into the bloodstream, where they travel to various parts of the body, where they exert their effects.

The thyroid gland is also involved in the regulation of the body's metabolism. It does this by secreting the thyroid hormones, which increase the rate of metabolism in all the cells of the body. This process is known as the thyroid gland's "metabolic rate."

The thyroid gland is also involved in the regulation of the body's temperature. It does this by secreting the thyroid hormones, which increase the rate of metabolism in all the cells of the body. This process is known as the thyroid gland's "thermoregulatory function."

Economía y política: un enfoque integrado de la democracia

Miguel Sang Ben

1. Introducción

En la literatura se ha tratado, desde la metodología de las ciencias económicas, el tema de la democracia¹ como el equivalente del mercado competitivo en la arena política. Este ensayo pretende continuar esta tradición del pensamiento con la advertencia de que pisamos arena movediza, ya que el fenómeno societal de la organización del conglomerado humano requiere más esfuerzo de transdisciplinariedad que el que pueda presentar en estas páginas.

Nuestro esfuerzo enfocará la realidad política de la *creación de sujetos de derecho* en el proceso de modernización societal, como el límite del principio de la imposibilidad de lograr unanimidad en la elección social, llevando a la democracia -en términos del proceso de toma de decisiones sociales, como es la Política Pública, en general, y la Política Económica, en particular- a una situación de decisiones trágicas, como sería el *dilema del prisionero*.

Nuestro interés no es presentar un punto de vista pesimista sobre el futuro de la democracia. Muy al contrario, la realidad de construirla día a día, es la presión de presentar estas raíces muy poco estudiadas en nuestro medio de la inter-relación entre política, como el arte de lo posible, y la economía, la ciencia de la realidad. La consecuencia de este análisis pretende ser la necesidad de comprender que la democracia se construye cotidianamente en base a las instituciones que establezcamos para construir el futuro societal con la mayor y mejor participación de todos.

2. ¿Qué es la política para economistas?

Los trabajos de Brian Barry y Anthony Downs², dos autores que aplicaron el enfoque económico al estudio del fenómeno político marcaron una línea de pensamiento que alcanzó el pináculo con Buchanan, premio Nobel de

-
1. El tema de la relación entre democracia y capitalismo se encuentra en la misma obra smithiana, ya que el surgimiento de una burguesía y un nuevo orden político posibilita la nueva racionalidad económica. Ver Adam Smith, *The Wealth of Nations*, primera edición 1776 (Chicago, 1976), Libro IV, Capítulo II, p. 477. Edición en español, *La Riqueza de las Naciones*, (Barcelona, 1955)
 2. Brian Barry, *Sociologists, Economists and Democracy*, (Chicago, 1978) y Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, (New York, 1957). Un enfoque que produjo mucho impacto sobre el paralelo entre las instituciones económicas y las políticas, e inclusive, las empresariales, es el de Albert O. Hirschman, *Salida, Voz y Lealtad*, (México, 1977), pero la versión inglesa es de 1970, con implicaciones y

Economía, nos han llevado a postular al Estado como poseedor del monopolio del poder que, en términos más directos, es la posesión de la autoridad coercitiva y coactiva para disponer reglas de comportamiento económico. Esta posesión de la autoridad se convirtió con Keynes³ en la capacidad de actuar como un agente económico por derecho propio.

El proceso de toma de decisiones colectivas, aquellas cuyo alcance sea el conjunto social, que reside en este sujeto económico se convirtió desde el mismo inicio de la ciencia económica como un objeto de estudio por excelencia; llegándole a dar el pellido de política a la economía.

El mecanismo de mercado, que es el principal objeto de análisis de los economistas, sean marxistas o neoclásicos, nos ofrece la clave del problema del conflicto político de todos los tiempos: la distribución de los bienes y servicios.

Un mercado, en su simplificación más absoluta, es el encuentro de un ofertante (un poseedor de un bien o servicio) y un demandante (un necesitado de ese bien y servicio y capaz de ofrecer algo a cambio), estableciéndose un *quid pro quo*. El objeto de este intercambio, sea tangible o no, lo llamamos bienes de mercado. La existencia de unos bienes, que no pueden ser objeto de mercado, ya que su consumo se debe hacer *comunitariamente*, son los llamados bienes públicos o sociales. La justicia, que es un principalísimo indicador de progreso social porque el abandono de la justicia privada y la institucionalización de cánones que indican el comportamiento social y las penas por su infracción es el paso básico para la formalización de una autoridad superior a las voluntades

individuales, debemos *consumirla*, a pesar de nosotros no querer pagar por el mantenimiento de la judicatura y todos los empleados que dicha burocracia demanda. El mismo raciocinio se aplica a la defensa, el mantenimiento del orden, y otros bienes públicos.

La frontera entre bienes públicos y bienes de mercado puede parecer radical y definitiva. En realidad, esta frontera es demarcada por la definición que establezca la sociedad: si ésta reconoce como deseable que la iniciativa privada prevalezca en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, entonces, los bienes públicos serán pocos y estrictamente definidos. Por otra parte, si la definición es que se debe restringir la iniciativa privada y la posesión y, por ende, la producción de bienes y servicios, arribamos a una estatización, sea como capitalismo de estado o como socialismo de estado.

Esta dinámica en la definición de qué debe abarcar la acción del Estado sólo surgió con las filosofías políticas que recelaban de una burguesía en constante batalla contra la oligarquía y que en nuestro medio, con fuerte influencia eclesial, ha sido fundamentada en el concepto del bien social.

3. La raíz del problema

Postular que la naturaleza de la sociedad no permite una solución consensual por la falta de una medición de las funciones colectivas de preferencias es continuar una tradición intelectual algo olvidada por los embates de la teoría que entroniza al Estado como tutor de la sociedad conocida como *corporativismo*. Esta tradición, en su forma moderna, la postuló Marie Jean

conclusiones más amplias y generales que las del presente trabajo. Es una importante obra sobre la economía y la política, de un autor muy conocido.

3. John M. Keynes, *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, (México: 1943)

Antoine Nicolas Caritat, marqués de Condorcet⁴, filósofo y matemático, uno de los revolucionarios franceses que se oponían al totalitarismo de Robespierre. La paradoja de Condorcet propone que no hay forma posible de establecer una aritmética social a partir de la suma de las voluntades individuales, por lo que el bien común sólo se convertiría en la voluntad de un dictador (sea individual o de la minoría más numerosa entre las diferentes opiniones existentes en la sociedad) o en la anarquía. El ejemplo de esta situación se presenta con la imagen de la colmena. Más recientemente, y con el rigor de una argumentación matemática, Kenneth Arrow, premio Nobel de Economía, presentó la teoría del *Segundo-Mejor*⁵. En términos rigurosos de la economía sería postular que la Función de Bienestar Colectivo es una sumatoria de las funciones individuales de bienestar, pero que no tenemos capacidad para establecer la forma ni el sentido de la función colectiva. El paso de abrogarse el derecho de postular el modelo de la función colectiva es sólo caer en la tentación de designarse con este poder. Es la tentación de cualquier iluminado, como fue aquella aristocracia del enciclopedismo, instituyendo la primera tiranía en nombre del pueblo en 1789, conocida como Revolución Francesa.

En otras palabras, una solución al problema es mediante el establecimiento de un dictador que haga de su elección individual la base de la elección colectiva. En consecuencia, la postura de evitar este ejercicio de la arbitrariedad en nombre de un ente ético es que el poder político de la

sociedad se estructure en base a la participación y no en la omnisciencia de los burócratas del Estado (por más tecnócratas que sean). El problema es en el orden práctico de tener un detentador del poder público (como sería la definición de la política económica) e imponga opciones irracionales determinadas por la elección individual de este sujeto. Pero este tema lo veremos en otro apartado. Discutamos cómo funciona la democracia, en esta inestable situación que se reconoce en la naturaleza del proceso de interacción social, como un dilema del prisionero, que pasaremos a exponer.

4. La democracia como proceso

El dilema del prisionero es un caso especial de la Teoría Matemática de los Juegos desarrollada por Von Neuman y Morgenstern⁶, éste último premio Nobel de Economía. Es una extensión del carácter inestable de los carteles u oligopolios de la teoría económica.

La sociedad puede ser comparada como el enfrentamiento de dos sujetos con la decisión de cooperar o no para el logro de un objetivo que es, al mismo tiempo, común e individual, como sería el bienestar. Si ambos cooperan, pueden tener la certeza de un nivel de bienestar (A_1, B_1): pero si no coopera uno, el resultado, puede ser favorable a éste y, por ser un juego de suma cero como postulara Lester Thurow⁷, resultados negativos para el otro ($A_2, -B_2$). Si ambos no cooperan, el resultado será menor para ambos.

4. Ver Keith Baker, ed. Condorcet: Selected Writings, (Indianápolis, 1976)

5. Ver las obras de Kenneth J. Arrow, *Values and Collective Decision-Making*, en P. Laslett y W. G. Runciman, eds., *Philosophy, Politics and Society*, vol 3 (1967) y *Social Responsibility and Economic Efficiency en Public Policy* 21 (Verano) p. 303-318.

6. Ver John Von Neumann y Oskar Morgenstern, *Theory of Games and Economic Behavior*, (Princeton, 1944).

7. Lester Thurow, *Zero-sum Society*, (New York, 1980)

Como todo oligopolio, o cartel, el incentivo para engañar está presente por el atractivo de un mayor resultado a condición de violar la cooperación pero si el otro no trata también de engañar. El espíritu competitivo del mercado capitalista se luce con igual radicalidad en el diseño de la democracia representativa. Por esta razón, el Estado ha sido visualizado como un cartel, donde los ciudadanos se comprometen, al estilo del *Contrato Social* rousseauiano⁸, a un determinado comportamiento socio-político. El interés de adelantarse a los demás en los beneficios percibidos, provoca la búsqueda de formas para incumplir el compromiso social contraído.

En consecuencia, la necesidad de establecer mecanismos de toma de decisiones se convierte en una obsesión para el economista: el dilema del prisionero pone en peligro la misma naturaleza de la sociedad. Si el más acuciante tópico de la agenda de las naciones en el siglo veinte es el desarrollo y su secuela de decisiones económicas, éste viene a entronizarse en la discusión de los científicos sociales preocupados por el destino societal.

Entre los posibles mecanismos de toma de decisiones económicas de alcance social, podemos señalar dos:

i) El mecanismo de mercado, con la gran cantidad de partidarios neoliberales que le otorgan a éste el privilegio de ser un mecanismo *justo* por eliminar a los *ineficientes*, pero con el devastador efecto de provocar la indigencia en aquellos sujetos de la sociedad sin la capacidad de hacer pesar su voto por la influencia de las campañas de opinión pública o la compra de conciencias por el peso de

sus riquezas. El sesgo evidente de este mecanismo hace que el mismo resulte antidemocrático.

ii) El gobierno de las élites, que van desde los grupos de presión hasta los burócratas y tecnócratas de todas las disciplinas (cuya epítome es el modelo burocrático-autoritario que presentó Guillermo O'Donnell⁹ para la Argentina de los militares, incluyendo a los fanáticos de la planificación central y la supremacía del partido único, se hace necesario porque la sociedad desarrolla un sub-sistema especializado en el diseño de las políticas públicas, que conocemos como la sociedad política. En consecuencia, el desarrollo de esta sociedad política ha sido moldeada como una colusión de *intermediarios* políticos que se abrogan la representatividad y soberanía del pueblo, disminuyendo el carácter democrático de la sociedad, hasta postular regímenes totalitarios que eliminan todo vestigio de democracia en nombre de ella misma.

La estrategia de los burócratas es situarse en el control de la *Sociedad Política* (que es el conjunto de instituciones sociales dedicadas al ejercicio de la autoridad que emana del Estado para incidir en la evolución societal de acuerdo a una visión o ideología), en contraposición a la *Sociedad Civil* (que es el conjunto de instituciones sociales que los ciudadanos desarrollan para satisfacer sus necesidades sociales, culturales, y económicas). Esta diferencia entre la sociedad civil y la sociedad política es importante, porque la tentación totalitaria, que afecta a todo actor político cuando se le confiere autoridad, por más mínima que ésta sea, es subordinar la sociedad civil a la sociedad política y ésta última reducirla a la voluntad del Estado. La filosofía política de este

8. Ver Jean-Jacques Rousseau, *El Contrato Social*, (Primera Edición de 1762), en Bernard Gagnebin y Marcel Raymond, *Oeuvres Completes* (Paris: 1959-1964)

9. Ver Guillermo O'Donnell, *Dependencia y Autonomía*, (Buenos Aires, 1973)

reduccionismo de la sociedad a la dinámica del Estado es conocida como corporativismo¹⁰, con sus raíces en el fascismo y el stalinismo. El corporativismo diseña al Estado como el tutor de la sociedad, reduciendo los grados de libertad por la coacción ejercida a la sociedad civil y su encasillamiento en corporaciones controladas.

La Sociedad Política, sea desde el Estado o los partidos en la oposición y hasta los de la subversión, han sido culpables de disminuir la capacidad de la Sociedad Civil.

Las ideologías, que son visiones del mundo y de la sociedad que pretenden otorgarle carácter absoluto a los valores que la sustentan, crean situaciones de *sospecha* sobre la idoneidad del sector privado que hemos generalizado como sociedad civil, al igual que las crecientes desconfianzas en la eficiencia de la intervención estatal. Debemos buscar una razón para la conformación de la sociedad en la concepción más amplia y universal que rebase las trabas del ideologismo.

El desarrollo como objetivo nacional debe ser la norma para emprender la superación de la competencia entre la Sociedad Civil y la Sociedad Política, porque podemos llegar a un nivel de armonía, comprendiendo que el cambio de las actitudes pasivas de los ciudadanos se hace con programas participativos de profundas raíces culturales y que el mayor efecto sinérgico se consigue cuando los procesos se realizan con la mínima mediación de la Sociedad Política. Por el otro lado, el Estado, como único organismo facultado con el monopolio de la administración de

justicia, debe establecer los lineamientos conductuales de las organizaciones de la sociedad civil para evitar la trampa del dilema del prisionero y, en una perspectiva de desarrollo, coordinar los esfuerzos, incentivándolos antes que coartándolos.

5. El desarrollo como *diseño societal*

El desarrollo es un concepto relativo en el pensamiento económico, tanto en una dimensión comparativa entre las diferentes economías del mundo, como en la evolución de nuestra sociedad. El desarrollo es un proceso abierto, porque conlleva el diseño de toda la sociedad, la unicidad del objeto del desarrollo es la sociedad misma. Por lo tanto, postular el desarrollo como meta envolvente de los propósitos de todos los decisores de la colectividad nos lleva a una transdisciplinaridad mucho más radical que la postulada por los científicos, dejando de ser *propiedad* de una disciplina, aunque ésta sea la más sólida entre las ciencias suaves del área social.

El criterio de verdad, entonces, es que las elecciones colectivas tendrán mayor eficacia y eficiencia para el sistema económico si éstas tienen como objetivo metas de largo plazo (que en términos prácticos podemos considerar una generación, veinte años). Porque podemos tener opciones éticamente válidas de corto plazo que nos den al traste con el proceso de desarrollo (que es un proceso de largo plazo). Un ejemplo típico es la educación, que es un proceso cuyos beneficios sólo recogemos en el largo plazo, cuando una población mejor educada ofrece sus beneficios económicos

10. Ver a Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehbruch, eds. *Trends Towards Corporatist Intermediation*, (Beverly Hills, 1979). La tradición latinoamericana tiene un sesgo corporativista, como señalan los casos peronista y el de los militares peruanos. Para este último, ver Walter Tesch y Miguel San Beng, *El modelo de Seguridad Nacional propuesto por las Fuerzas Armadas del Perú*, en *Anuario de la Academia de Ciencias de la República Dominicana*, 7 (1983), pp. 205-237.

por manejar tecnologías más complejas y asumir responsabilidades mayores. Pero, por razones de corto plazo, las inversiones en educación se descuidan por razones éticas muy válidas, como es el programa de inversiones en infraestructura, lo que no deja dinero para nada más. Ante la incapacidad financiera del Estado, se argumenta el rol del sector privado en la atención de problemas de interés social. Pero, el argumento es más sólido que el simple relevo de actores económicos.

¿Podríamos insistir en la diferencia entre el ámbito colectivo y el individual como aquella que todo lo que supere la individualidad cae en el régimen comunitario? Esta pregunta no es retórica, porque no establece la frontera nebulosa entre los dos conceptos. El bienestar individual no es privativo de lo individual, porque podemos expandir el interés individual por el bienestar ajeno y hasta el bienestar colectivo. Es posible integrar a la filantropía como parte de la función de bienestar de cada individuo, otorgándole dimensión social.

En este vacío de una participación ciudadana por el bienestar colectivo situó la dialéctica de atribuirle omnisciencia al Estado como depositario del Bien Común en detrimento del ejercicio de la libertad, lo que nos explica el fracaso de la democracia económica en todas partes. El proceso democrático resulta un arduo camino lleno de trampas en el proceso de toma de decisiones y éstas se magnifican cuando deseamos la consecución de objetivos de desarrollo económico. Una de las trampas menos advertidas, y que recientemente está ocupando un lugar prominente en la agenda de

los grupos de presión, es la existencia de externalidades.¹¹

Una externalidad es un efecto no deseado y, tal vez, no esperado, de las transacciones que se realizan en el mercado. Unas pocas son positivas (como el manido ejemplo del apicultor y el floricultor), mientras que el grueso de los casos son negativas: polución, depredación, degradación y otros crímenes económicos, que en nombre del desarrollo, se cometen impunemente. Pero, existe una externalidad positiva que no debemos dejar pasar por alto: el efecto que produce el éxito económico, haciendo que las capacidades creativas se expandan con un proceso de multiplicación. Si el proceso de política pública se desarrolla con una clara definición propiciadora de la inversión, ésta generará el efecto acumulado por alcanzarse el nivel de *masa crítica* que hace que las variables cuantitativas se conviertan en cualitativas. Es decir, el desarrollo.

El medidor de mayor efecto psicológico de este desarrollo es la distribución del ingreso.¹² Pero, padecemos de la miopía de considerar al mismo en términos egoístas, ya que si mejora el promedio societal podemos considerar un éxito la gestión económica. Alrededor de este promedio existe una distribución, pudiendo resultar que los percentiles más pobres se empobrezcan más aceleradamente por el enriquecimiento acelerado de los más ricos. Entonces, el rol del Estado como árbitro del proceso impone unas reglas de comportamiento que deben suponer la equidad y la justicia (aquel atributo que señalamos como el

11. Ver Steven N.S. Cheung, *The Fable of the Bees: An Economic Investigation* en *Journal of Law and Economics* 16 (Abril 1973): 11-34 y Ronald H. Coase, *The Problem of Social Cost*, en *Journal of Law and Economics* 3 (Octubre 1960): 1-44, para una discusión sobre las implicaciones de este concepto de externalidad, que ha creado la Escuela de los Derechos de Propiedad (Property-rights).

12. Este efecto se ha estudiado a partir de la obra de David McClelland, *Motivating Economic Development*, (New York, 1969). Una obra sobre el mismo tema, pero con un enfoque diferente es Arthur Sinchcombe, *Creating Efficient Industrial Administrations* (New York, 1974)

inicio de una sociedad con reglas éticas superiores).

El desarrollo tiene dos componentes, uno de flujo —al que hemos dádole excesiva importancia, por medirlo a través del Producto Nacional Bruto— y otro de stock —que hemos olvidado, pero mucho más importante porque la dotación de riqueza es la que produce nueva riqueza. El desarrollo medido por el incremento de la inversión sólo es posible por el sacrificio de consumo presente para que esos activos produzcan más riqueza para el futuro. El desarrollo se nos convierte en un proceso a largo plazo, donde los cambios a corto plazo son incidentales. La medición del bienestar por la distribución del ingreso cambia cuando utilizamos la distribución de la riqueza y establecemos patrones de incentivo a la inversión sin sesgos hacia ningún grupo social particular, en la más amplia dimensión de participación democrática en la economía.¹³ Entonces retornamos al juego político. ¿Qué alternativa de organización política podemos establecer para lograr los objetivos de desarrollo económico de nuestra Patria?

6. Un tipo alternativo de democracia

La democracia representativa, con su proceso de participación mediatizada por la designación de *intermediarios* entre la soberanía del pueblo y los tecnócratas y burócratas que ostentan y detentan la autoridad para imponer el diseño societal, ha devenido (por lo menos, en los casos

latinoamericanos y, en especial, el dominicano) en un proceso ineficiente por la falta de control sobre los *controladores* del aparato estatal en nombre del Pueblo.¹⁴

En consecuencia, la alternativa corresponde a que simultáneamente se establezcan los objetivos para que societalmente las instituciones evolucionen hacia un régimen de poliarquía (en el ámbito político) y hacia un régimen de polipolio (en el ámbito económico). Partiendo de la definición simple de que un régimen, sea de carácter económico o político, es más democrático en la medida en que haya más participación, entonces podemos entender que la poliarquía cumple el requisito democrático porque es el gobierno de *muchos*. Este término *muchos* puede ser calificado por el número de actores que participen en esos procesos. Por lo tanto, estamos manejando una medida de democracia tanto política como económica.

Siendo la crisis económica el principal elemento para el diseño societal dominicano, ya que la diversificación de elementos separatistas de las diferentes comunidades regionales, étnicas o culturales, conformando una sociedad compleja y plural, postular la democracia consociacional en base a un acuerdo nacional para que los actores políticos y económicos establezcan los objetivos a largo plazo para el desarrollo, independientemente de la banderías políticas, sería un paso de avance en la evolución societal.

La democracia consociacional ha sido definida¹⁵ cuando en las sociedades plurales con divisiones

13. Ver Miguel San Beng, *La Economía Participativa en Administración para el Desarrollo*, (Santo Domingo, 1974), para una discusión de este tópico.

14. Esta conclusión es una extensión del estudio clásico de E.E. Shattschneider, *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, (New York, 1960)

15. Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, (New Haven, 1977), Cap. 2. Los ejemplos de democracia consociacional presentados por Lijphart son Austria, Holanda y Bélgica, entre

segmentales de la sociedad (pudiendo provocar la destrucción de la unidad nacional), se crea un gobierno de *Gran Coalición* de los líderes políticos de todos los segmentos significativos de la sociedad plural, con estipulación de veto mutuo o *mayoría concurrente* (es decir, la mayoría debe darse en todos los grupos políticos), proporcionalidad como elemento estándar de representación, servicio público y asignación de fondos públicos y el mantenimiento de un alto grado de autonomía de cada segmento para manejar sus asuntos internos.

La ocurrencia de esquemas consociales se ha comprobado en ambientes donde los bloques partidarios se encuentran ocupando el centro político con un alto grado de cooperación y disposición de concesión de posiciones político-ideológicas en función de objetivos nacionales. En este ambiente, podemos evaluar el intento de concertación que significó el Diálogo Tripartito:¹⁶

1. Aún cuando las condiciones presentan la necesidad de una concertación social entre los actores económicos, los actores políticos no han comprendido la mecánica ni el carácter estratégico de ésta. Los partidos, sean de la oposición u oficialistas, no se han sentido aludidos como para prever los alcances de una política de concertación

social. Los principales argumentos fueron negativos, porque pretendidamente el Diálogo Tripartito solo tenía por objetivo evitar *levantamientos populares*.

2. La iniciativa provino de una institución nominalmente ajena al laborantismo político, como es la Iglesia Católica, con muy poco eco de los líderes políticos, enfatizándose que las razones no son endógenas al proceso político dominicano. Los ejemplos de otros procesos de concertación (V.Gr.: México y el Pacto de Solidaridad Económica y el más lejano en el tiempo, Pacto de la Moncloa, en España) no han sido ampliamente estudiados, pues el alcance de los mismos abarcaba toda la política económica. La experiencia venezolana de una concertación *permanente* mediante reuniones mensuales de los líderes empresariales y sindicales con el Presidente es otro caso digno de estudio;

3. El desarrollo del Diálogo Tripartito no significó la concertación sobre un Modelo Societal consensualmente diseñado, pero el enfrentamiento de posiciones alarmistas, pesimistas y derrotistas sobre el alcance de la instancia. Los principales argumentos de este carácter provinieron del sector oficial que a pesar de ser esencialísimo actor se declaró observador en el proceso, lo que explica el

los países desarrollados; Líbano y Malasia, entre los subdesarrollados. Otras referencias son: Lorwin, V. *Segmental Pluralism: Ideological Cleavages and Political Cohesion in Smaller European Democracies*, en *Comparative Politics* 3 (Enero) p. 141-175 y Rokkan, S. *Dimensions of State Formation and Nation-building: A possible paradigm for research on variations within Europe* en C. Tilly, comp., *The Formation of National States in Western Europe*, (Princeton, 1974)

16. El proceso puede ser estudiado en los reportajes de Juan Manuel García, *Representatividad ¿es fundamental en diálogo tripartito?* y *Fallas del sistema dificultan salida diálogo 'tripartito'*, en *Ultima Hora*, 24 y 25 de marzo de 1988. Las posiciones empresariales pueden ser estudiadas en el comunicado del Consejo Nacional de Hombres de Empresa, en *Ultima Hora*, 8 de marzo de 1988, mientras que la posición obrera puede ser estudiada en las declaraciones de Francisco Antonio Santos, ver Rafael Polanco, *Santos dice sindicatos rechazan mediación de la Iglesia*, en *Ultima Hora*, 5 de marzo de 1988. La aceptación del aumento de sueldo mínimo a RD\$500 puede ser leído en Antonio Cáceres, *Centrales aceptan sueldo \$500*, en *El Nacional*, 20 de mayo de 1988.

protagonismo en materia de política económica del Gobierno y su indisposición de negociar asuntos fiscales o monetarios que disminuyan su capacidad operativa;

4. El fruto, o acuerdo arribado, es un magro resultado cuyo principal punto es el ajuste salarial, porque parece una solución coyuntural ante el temor de movimientos populares pidiendo reivindicaciones antes que el inicio de un proyecto de desarrollo con la participación de todos los actores económicos y políticos de la sociedad dominicana;

5. El estancamiento sufrido, luego de levantar las carpas sin mayor pena ni gloria, es indicativo de la necesidad de profundizar en la naturaleza y pertinencia de este tipo de instancias. Estos esfuerzos continúan dentro de un marco académico, pero que debe rebasar estos límites para entronizarse en la conciencia política del país si es que comprendemos la nueva naturaleza de la sociedad democrática. Aparentemente, el énfasis

se está realizando entre los agentes económicos y sindicales, con la indiferencia de las instituciones políticas.

El desenvolvimiento de la sociedad política dominicana debe evolucionar a la par de la disposición mostrada por los actores económicos para llegar a un nuevo modelo de comportamiento societal. La democracia consociacional es una alternativa que requiere acuerdos en grandes cambios en los subsistemas político y económico dominicanos, para garantizar nuestra esencia como sociedad democrática.

El destino de la democracia dominicana sólo podrá garantizarse si la clase política dominicana reconoce la necesidad de cambios profundos en la naturaleza de la sociedad en crisis para despojarse de estigmas en concepciones democráticas que se reducen al formalismo, sin entrar en la esencia de la participación y la legitimidad en una sociedad democrática.

Received of the Treasurer of the State of New York the sum of \$1000.00 for the year 1870.

Witness my hand and the seal of the State at Albany, this 1st day of January, 1870.

John T. Hoffman, Treasurer of the State.

Attest: John T. Hoffman, Treasurer of the State.

Received of the Treasurer of the State of New York the sum of \$1000.00 for the year 1870.

Received of the Treasurer of the State of New York the sum of \$1000.00 for the year 1870.

Witness my hand and the seal of the State at Albany, this 1st day of January, 1870.

John T. Hoffman, Treasurer of the State.

Attest: John T. Hoffman, Treasurer of the State.

Received of the Treasurer of the State of New York the sum of \$1000.00 for the year 1870.

Democracia en la sociedad contemporánea: la cuestión de la institucionalidad y la formalización

José Oviedo

Como en otros procesos de constitución del Estado *moderno* en América Latina -los de Getulio Vargas en Brasil, y Perón en la Argentina, por ejemplo- las concepciones del orden y la política con que el trujillismo fundó la vida institucional dominicana estuvieron estrechamente ligadas al llamado *modelo de la cristiandad* y a la *política de la hispanidad*. Tomando al Catolicismo como una formulación ideológica de la identidad nacional, el trujillismo construyó un concepto de sociedad y de política del cual distinguiremos dos elementos a nuestro juicio cruciales: la *sacralización* del orden social y político y el proyecto *organicista* de integración social.

En esta tradición, lo sagrado tiene un carácter fundante frente al orden social. La ley y el Estado son concebidas como partes de un orden más general, regido por reglas que se derivan de una autoridad universal y superior (Góngora:34). Así, el mundo aparece como algo *dado*, más que *creado*. Las instituciones del mundo humano no instituyen (constituyen) por sí mismas al orden social, sino que ellas reflejan una lógica teológicamente fundada. La historia -afirma Trujillo- obedece a un destino superior que rige inexorablemente el curso de los acontecimientos universales (Balaguer, 1955:268).

Mientras la teoría moderna -ha escrito E. Troeltsch (1949:305)- sólo reconocerá la ley

formalmente, en tanto que ley, cuando ésta ha sido producida por la voluntad del Estado -incluso cuando sanciona ideas éticas y sociales previamente existentes-, la doctrina social Católica concibe la Ley Natural como anterior al Estado. En este sentido, la ley expresa una soberanía y una razón *divinas*. La ley moderna, por el contrario, es creada apelando a la llamada *soberanía popular*. Está basada, pues, en la *autodeterminación* de la sociedad, en el reconocimiento de la capacidad del orden social para instituirse a sí mismo. No tiene, pues, principio trascendente. La Ley Natural, en cambio, apela a un principio exterior a la sociedad (la Naturaleza, Dios), que es así considerado como fundante de lo social.

Derivando el mundo humano de una exterioridad que lo determina, la Ley Natural no puede sino insistir en lo que está dado, en la tradición, pues. De ahí el carácter básicamente conservador de la sacralización del orden social establecido por la *política de la hispanidad*, y las dificultades de cualquier esquema basado en ella para instituir un orden racional-legal. En efecto, puesto que el modelo de la Cristiandad considera que el Estado obedece a principios que le son trascendentes, el mismo establece una lógica de fines últimos y valores absolutos. Es así como esta concepción excluye un concepto plural de *verdad* y finalidad, puesto que ella está basada en principios y fines universales y absolutos. Puesto que la

historia tiene un sentido único dentro de dicho modelo, la política también es unívoca y excluyente. "La política de la hispanidad, dice Trujillo, es la única compatible con la historia" (Balaguer, 1955:217).

La política del hispanismo no puede ser plural. Ella se funda en un concepto de verdad trascendente, en una *ética de la revelación divina*, a partir de la cual es planteada la unidad eclesial de la civilización. La *verdad*, al ser de origen sagrado, ha de ser única, y la autoridad que la representa, también. Esto conduce a una determinada concepción de la sociedad, concepción que ha sido bautizada con el nombre de **organicismo**. En el organicismo, la consideración de que la unidad de lo social se realiza en torno a fines *fundamentales*, y por ende únicos, se vincula a un ideal de orden social en que la sociedad aparece como un **organismo** cuyas partes están funcionalmente integradas al todo, y subordinadas al *bienestar* de la totalidad. El fin del Estado, en este contexto, es el de asegurar la buena integración del todo, esto es, el de construir un orden en que la existencia de una **autoridad central única** asegure la cohesión, la *armonía*; del conjunto social.

Este modelo centralista excluye o subordina la pluralidad al *bien común*, concepto mediante el cual el modelo se legitima como portador de un proyecto social de *buen orden*. Así, escribe Santo Tomás en *De Regimine Principum*, "está claro que aquello que es en sí mismo una **unidad** puede producir la unidad más fácilmente que aquello que es una pluralidad" (Dealy, 1974:79). En América Latina, territorio social caracterizado por la fragmentación política de las sociedades, el modelo organicista ha constituido recurrentemente una verdadera utopía social. Esto es, la unificación y organización política han retomado una y otra vez las pautas del organicismo y su concepto de orden.

Señalaremos aquí tres límites a mi juicio fundamentales que la tradición organicista establece en la historia y las sociedades latinoamericanas, y muy particularmente en la dominicana, respecto a las características de la construcción democrática. El primero se refiere a la relación entre organicismo, autoritarismo y fragmentación política. El segundo plantea la cuestión de los **medios y mediaciones** en la construcción democrática, esto es, lo que subrayaremos como el carácter **formal** de la democracia; y el tercero se vincula a la cuestión de la **burocracia y la institucionalidad**. De estos temas sólo señalaremos el primero, por ser el más evidente y aquel sobre el cual se han efectuado una gran cantidad de publicaciones, para entonces focalizar en el segundo y el tercero, esto es, en la formalidad e institucionalidad de la construcción democrática. Dichos temas, de gran complejidad, aparecen en diversos debates internacionales, sea explícitamente, sea como telón de fondo, y se advierten sea en la discusión norteamericana sobre el clientelismo en América Latina, como en el debate sobre la *consolidación democrática* en el Cono Sur, como en la discusión sobre la extensión de la democracia, por ejemplo en Italia. La concepción de unidad y de bien común que construye esta tradición desemboca -en un paradoja aparente- en la fragmentación y en el particularismo. Primero, porque su carácter excluyente le hace oscilar entre la autoridad absoluta y la división sin recomposición; segundo, porque la identificación del Estado con el ideal de un grupo determinado impone los intereses de éste evacuando a los demás. En este mismo sentido, esta tradición no tiende a construir, sino a obstruir, el sistema de mediaciones que en la historia moderna han posibilitado la emergencia de sociedades democráticas y pluralistas.

Al estar basado en leyes y fuerzas que están más allá de la sociedad misma y que sin embargo la regulan -leyes y fuerzas metasociales, pues-, y

al situar la política como el escenario en que se realizan fines *trascendentes*, el modelo organicista tiende a apelar a las *grandes personalidades*, a las personalidades *extraordinarias y destinadas*, para explicar el desarrollo de los acontecimientos históricos y designar las *tareas* de la política. En R.D. esta tradición no ha estado estructurada sólo por Trujillo, sino también por Balaguer y Peña Gómez, entre otros. Así, afirmaba el Dr. Balaguer en 1966, "yo soy en cierto modo, señores, un instrumento del destino... ahora mismo yo no podría tomar decisión espontánea y optar libremente en favor o en contra de mi candidatura" (Balaguer, 1976:10).

El modelo destinista, con su culto a las personalidades *llamadas por la historia*, centraliza la política, entonces, en aquellas personalidades individuales supuestamente dotadas de virtudes y poderes extraordinarios, ligadas a un *don divino*, las cuales estarían *llamadas* a cumplir un rol fundamental en la dirección política de una sociedad una época. Es esto lo que Max Weber conceptualizaba como *carisma*. El modelo organicista, pues, tiende a emparentarse con una visión de la política centrada en la personalidad carismática. ¿Cuáles son los problemas que esta tradición establece con respecto a la *institucionalización* de los procesos sociales? ¿Cuál la tensión crítica que ella desarrolla respecto a la democracia?

La personalidad carismática, al atribuirse y ser considerada como un sujeto cuya excepcionalidad y cualidad le otorgan poderes arbitrarios, aparece situada por encima de la lógica de las instituciones. Esto es, la personalidad carismática aparece como un poder personal determinante frente a las reglas de funcionamiento de la sociedad política. Así, "dado su fervor moral absolutista, su desdén revolucionario por los procedimientos formales, y su inestabilidad inherente en la provisión de la sucesión", la puesta en escena del sujeto

carismático instaura "fuertes predisposiciones hacia la destrucción y descomposición de las instituciones" (Eisenstadt 1973:122).

Aún y cuando inaugure procesos de creación institucional, la personalidad carismática es totalmente ambigua respecto a los mismos: promueve e incluso dirige la construcción del Estado, de la normativa y funcionamiento impersonales que le son en mayor o menor medida constitutivos, pero los descompone a la vez en una red de relaciones y fidelidades personales que atraviesan la lógica abstracta del Estado y la subordinan recurrentemente a un poder personalizado. El liderazgo carismático, pues, fenómeno político tan común en la historia dominicana, actúa en este contexto como catalizador y como límite de los procesos de creación institucional.

Las consecuencias de una organización del Estado y de la dirección política teniendo al *carisma* como un componente central del liderazgo, es la de producir periódicamente un cortocircuito en la racionalidad formal del aparato burocrático y en la capacidad de integración del sistema político. La unidad de la autoridad burocrática no depende de la regularidad de sus normas, sino de una autoridad política que incluso cuando la promueve, se sitúa por encima de la disciplina y racionalidad burocráticas. De ahí la tendencia hacia la descomposición de las instituciones y la desorganización del Estado que sucede o acompaña al colapso de la autoridad carismática. Sea por la desaparición física del líder, o por la reducción drástica de su capacidad carismática de convocatoria, las instituciones pierden el elemento -de carácter personal- que las sustentaba y unificaba.

Un caso directamente relacionado con esta problemática es el del Partido Revolucionario Dominicano, el cual sufre hoy un proceso de

división casi *fatal* debido, en parte, a una reducción dramática del liderazgo carismático del Dr. Peña Gómez en la década de los 80 (Catrain y Oviedo, 1981). Debido a la no consolidación de una unidad basada en principios y medios formalmente instituidos, la crisis de la autoridad carismática se ha traducido en la desintegración de la unidad del partido y en la de-generación de sus medios de participación democrática. El proceso de institucionalización que la XII Convención de 1982 inició exitosamente, fue revertido por el clientelismo del segundo período perredeista y finalmente disuelto por el *Pacto de la Unión* de 1986. Los arreglos formales que garantizaban la participación democrática y la institución de la regla de mayoría en 1981, fueron violentados y desplazados por arreglos personales basados en arbitrios coyunturales sin salidas institucionales. Este mundo de pactos entre personalidades evacuó la participación democrática y quebró la unificación formal del partido. La ausencia de instancias formales para procesar el conflicto y la participación, unida a la imposibilidad para recomponer la unidad del partido por la vía carismática, no podía conducir sino a la desintegración.

De hecho, el estado *caótico* de la sociedad dominicana de hoy se relaciona también con el intento (colectivamente establecido en las elecciones de 1986) de encontrar una salida a los problemas de la sociedad dominicana a partir de la reinstauración de la autoridad carismática. Continuando con la tradición de la personalidad carismática, la concentración de la dirección y de las decisiones estatales en el Dr. Balaguer erosiona las posibilidades de instauración de una racionalidad y disciplinas burocráticas, en la medida en que las reglas y decisiones, así como los *especialismos* del aparato burocrático, están subordinados a principios de arbitrariedad provenientes del líder. Las propias tareas de *racionalización* y renovación del liderazgo

burocrático promovidas por el presidente, son cortocircuitadas por la tendencia a la concentración y superimposición de las decisiones políticas y macroeconómicas por parte del mismo, por su tendencia a considerar la dirección del Estado como un saber de carácter fundamentalmente personal.

Todo parece indicar, pues, que la democracia no puede ser *racional* cuando ella se ejerce a través de vías no democráticas. La instauración de procesos democratizantes apelando básicamente a componentes carismáticos contiene, pues, elementos altamente corrosivos a nivel institucional, y tiene el riesgo -e incluso la tendencia- a terminar en procesos de fuerte desorganización del Estado y/o de los partidos políticos. No es que el desarrollo de procesos democráticos evacúe la existencia de elementos carismáticos en el liderazgo político. La cuestión es si es posible consolidar la participación democrática sin la consolidación de una institucionalidad, sin una formalización de las *reglas del juego* y los canales participativos, frente a los cuales la primacía del liderazgo carismático introduce una serie de elementos críticos.

Los fundamentos filosóficos de la democracia moderna se distinguen del *modelo de la cristiandad* y de la visión organicista que él articuló. El orden democrático no se considera como un orden recibido (Lechner, 1987), no se establece como parte de un orden universal cuyas reglas son finalmente metasociales. No se vincula a un origen sagrado, sino a actos y procesos de *ingeniería social*, a la capacidad humana para estructurar un orden político. No hay un referente trascendente, sino que la referencia es la sociedad misma. Es la participación activa la que aparece como elemento catalizador en la con-formación de lo social. El orden democrático se percibe como un orden que se construye, como un orden que es forma-do, esto

es, que está dotado de formas colectivamente estructurales, de procedimientos y reglas sin fines ni personalidades trascendentes. En este sentido, como afirma el mismo Lechner, la democracia es un orden secular.

Al no reconocer fines *fundamentales* ni *verdades* trascendentes, una visión democrática está interesada en la pluralidad y en la capacidad de la sociedad para construir los medios a través de los cuales la pluralidad -del pensamiento, de los actores sociales, de los sujetos- puede ser instituida. De entrada, pues, la democracia refiere la creación de un mundo institucional. La complejidad y dificultad de la institución de procesos democráticos está dada, pues, por la pregunta acerca de *cómo formar, cómo dar forma* a un orden conscientemente producido para expresar y constituir voluntades colectivas y disensiones plurales.

De lo que hablamos aquí, pues, no es de una ética de fines últimos. El nudo básico de la construcción democrática no está compuesto por una serie de objetivos o fines considerados como absolutos, fines que ameritarían -como plantea el modelo organicista- la organización fundacional de las partes en torno a objetivos determinados por *el todo*. Si la construcción democrática, por el contrario, asume la diversidad y relatividad de los fines como uno de sus componentes, y asume que aquello concebido como *la verdad* es cultural, histórico y plural, lo que es primario en la construcción democrática es la pregunta de cómo organizar los medios y procedimientos de la vida social de manera tal que la diversidad y la pluralidad sean componentes activos, dinamizadores, en la configuración política de los actores sociales y en las pautas de interacción social.

Lo que distingue a la construcción democrática no son los fines, pues, es la manera como los mismos se delimitan socialmente. En este sentido,

la democracia es un arreglo de fines y medios, o en palabras de ciertos autores (como Norberto Bobbio, por ejemplo), un set de reglas preliminares y de procedimientos en torno a la participación y la decisión, e incluso en torno a la transformación de las reglas y procedimientos. Cuando el proceso democratizante ignora la discusión y el arreglo en torno a los medios, la delimitación de fines se transforma en un discurso en el vacío, la política tiende a reducirse a retórica y a espectáculo. Más aún, la democracia se reduce a una formalidad sin formas en la que las soluciones carismáticas y personalistas, los pactos entre personalidades y el cierre de los canales de apertura y participación, se hacen característicos.

Más que una discusión en torno a fines, la problemática de la democracia sitúa y resitúa la cuestión de los medios y la correspondencia de medios y fines. Aquí estamos tratando este elemento a nivel de burocratización y de la formalización de espacios públicos, y de su importancia para la consolidación democrática.

En cualquier proceso de transición democrática se plantea el problema, tal y como el filósofo italiano Umberto Cerroni lo asume, de una unificación política que pueda procesar tanto "el flujo ascendente de la voluntad popular en desarrollo" como "las necesidades de coordinación, dirección y previsión de los procesos económicos, sustrayendo estos últimos al despotismo burocrático que se combina con las redes paraestatales de intereses clientelares y con el parasitismo de una economía dominada por restringidos intereses monopolistas" (Cerroni, 1979:69). Se están situando aquí algunos de los nudos críticos de lo que podríamos llamar la cuestión de la organización de una participación política activa e incluyente en el terreno de una sociedad *de masas*..

Por un lado, la burocracia se percibe como una categoría social que tiende a construir un saber

especializado en el control del Estado, y por ende, como una categoría cuyo especialismo tiende a convertirse en un saber que excluye al hombre/mujer *común* de la participación en las tareas de decisión *colectiva*. En este sentido, existe una tensión permanente entre burocracia, especialización y democracia.

Pero al mismo tiempo, y es esta la dimensión que queremos subrayar, se insinúa que la inclusión de voluntades políticas masivas, y la gestión de procesos económicos complejos, requieren de instancias en las que se articulen la participación con la unificación política. Esto es, se requiere de instancias que trans-formen los particularismos de una sociedad crecientemente diferenciada y compleja en esferas de debate, decisión y gestión de carácter general. Si el proceso político se sitúa en y expresa solamente las pugnas entre intereses particulares, y si las relaciones políticas se estructuran únicamente como vínculos personales de lealtad u oposición, las instancias políticas generales no son y no pueden ser construidas. Su configuración y continuidad resultan bloqueadas una y otra vez por una red de intereses particulares incapaces de plantearse y de construir la gestión de la sociedad y la economía como un asunto general, colectivo.

La participación democrática y la gestión de sociedades altamente diferenciadas requieren, pues, de la construcción de una serie de instancias y *mecanismos* capaces de ignorar sino de transformar o recomponer los asuntos personales y particulares en asuntos generales de la colectividad y en procesos cuya vigencia y desarrollo no dependa básicamente de voluntades personales concretas. Las tareas de la oficina no dependen de Juan de los Palotes, el oficinista actual, sino que forman parte de una lógica de responsabilidades y reglas de carácter impersonal. La oficina es una posición, no una atribución personal. El derecho al voto o los derechos de la mujer no dependen de

Justa Pérez, la habitante de Villa Francisca, sino que obedecen a los derechos del ciudadano, categoría abstracta, en el sentido de no estar determinada por miembros concretos de la colectividad, sino por principios generales a través de los cuales la colectividad construye su legalidad, sus modalidades de participación, y su sentido y formas de cohesión.

Al no estar subordinados a una lógica de personalidades e individualidades, los principios de la participación democrática han de ser generales, esto es, abstractos y formales. Así, pues, la democracia requiere de la formalización de las modalidades de participación y de las reglas de juego a través de las cuales ella es estructurada. Una *democracia* que pierde los principios y formas que le dan sentido colectivo, general, se descompone en una red de intereses y pugnas particulares y corporativas, vaciándose de contenido y trans-formándose en un campo de lucha sin normas generales.

La diferenciación social, económica y funcional de las sociedades contemporáneas, requiere, pues, de una formalización de la distribución del poder. Los pactos y la participación, para ser colectivos, han de tener espacios y arreglos institucionales formalmente establecidos. Se ha cuestionado este nivel formal de la democracia, puesto que bajo conceptos abstractos como el de ciudadano equipara (es decir, hace jurídicamente iguales) a aquellos que en la vida concreta son diferentes. Se critica, pues, que la formalización de las relaciones sociales bajo categorías generales reproduce finalmente las desigualdades reales que existen en la sociedad, al tratar como si fueran iguales a aquellos que no lo son. Podemos, empero, invertir la cuestión, y preguntarnos si es posible la *democracia sin instancias de formalización*. Esto es, tenemos que preguntarnos, primero, si la participación

democrática es posible sin la construcción y reconstrucción de una normativa general que pautе las reglas de interacción de actores sociales en el terreno público. Y segundo, si la participación democrática es posible sin esa equiparación universal de los que participan, en la que el derecho es el derecho de todos, aunque todos no participen.

La organización de la gestión social, la coordinación de los procesos económicos y socio-políticos, requiere de una delimitación instrumental y de una administración continuada. En la construcción democrática, en principio, dicha delimitación incluye la determinación pública de los medios a través de los cuales se decide este *instrumental*, es decir, se decide no sólo cuáles medios sino también quiénes y cómo deciden estos medios. Es el caso, por ejemplo, del Congreso. Lo que es materia de decisión de colectividad no es el proyecto concreto que se presentó en la sesión de ayer, sino el modo en que se eligen los representantes en el Congreso, los marcos generales y los asuntos sobre los cuales éstos pueden decidir. Hay decisiones, pues, sobre la forma de decidir, sobre las reglas mediante las cuales se configuran los medios de decisión. La Constitución es, en este sentido, la regla de reglas. Esta reglamentación general, así, puede ser objeto de debate y decisión democráticos, implicando esto que hay un cierto nivel de participación (mayor o menor) en la configuración de las condiciones de decisión, aún y cuando muchas de las decisiones concretas impliquen un nivel de especialización que tiende a excluir altos niveles de participación.

Los niveles de participación en la delimitación de medios y reglas de juego no pueden, sin embargo, ser generalizados. Ellos son determinados social e históricamente a través de las luchas y conquistas políticas que cada sociedad ha desarrollado. Se ubica aquí uno de los conflictos que constituyen la democracia moderna. Aquel

existente entre la tendencia hacia la autonomía por parte de los *especialistas*, que crean su saber como un poder capaz de explicar y decidir sobre la realidad, como un poder sobre las estructuras de decisión, y la tendencia (allí donde exista históricamente) a que las reglas de funcionamiento de las estructuras decisorias sean objeto de deliberación pública.

La complejidad y diferenciación de esas estructuras de decisión y de las reglas generales, así como la propia complejidad de los *asuntos* que son objeto de saber e intervención social, parecen requerir, sin embargo, de un nivel de especialismo y sofisticación. Hay en las sociedades contemporáneas una especie de *construcción en abismo*: reglas que remiten y se vinculan a otras reglas, instancias de decisión que se conectan con otras instancias, saberes que refieren y se articulan con otros saberes. Como un juego de espejos concavos y convexos. Pero la propia reglamentación y funcionamiento, abstractos e impersonales, del Estado moderno, señalan hacia la existencia de altos niveles de formalización y burocratización. Toda crítica de la burocracia y del carácter *formal* de la democracia que ignore estos elementos constitutivos de la gestión de sociedades altamente diferenciadas, es a mi juicio ingenua.

Max Weber, el gran teórico clásico de la burocracia, situaba varios elementos básicos de la misma (1972:167). La *fijación de zonas jurisdiccionales fijas y oficiales, generalmente organizadas por normas*, la distribución *en modo fijo*, de las actividades regulares, consideradas como deberes oficiales; la distribución *estable y delimitada por normas* de la autoridad interna al aparato burocrático, la adopción de *medidas metódicas* que aseguren la regularidad y continuidad en los deberes y derechos, así como la *calificación* del personal, son parte de las más relevantes. Está claro que estas reglas de funcionamiento de la autoridad burocrática se

dirigen hacia la producción de un saber especializado, y que el mismo se separa -y tiende a autonomizarse- del saber del *vulgo*. Existe, en este sentido, una verdadera tensión, que a veces deviene en exclusión, entre burocracia y democracia. No es casual que las reestructuraciones dictatoriales que sacudieron al Cono Sur de América Latina en los años 60 y 70 hayan tratado de legitimarse en tanto que administración técnica y racional del orden social, y que las mismas hayan sido bautizadas con el famoso concepto, acuñado por Guillermo O'Donnell, de *Estado burocrático-autoritario*. Empero, dadas las características del caso dominicano, no nos dirigimos a desarrollar esta línea de reflexión, la cual posee una vasta cantidad de publicaciones y debates. Señalada una tensión constitutiva entre burocracia y democracia, lo que nos preguntamos, sin embargo, va en sentido contrario. Esto es, me interesa cuestionar hasta dónde es posible un proceso de consolidación democrática sin la consolidación, a su vez, de las instancias formales y de la racionalidad burocrática del Estado.

Las sociedades latinoamericanas, y en este caso la dominicana, ejemplifican de manera clara las consecuencias de una política *democrática*

ejercida sin niveles de formalización correspondientes. Cuando las mediaciones institucionales en las que son estructurados y representados los pactos sociales son prácticamente inexistentes, o resultan atravesadas por la lógica del clientelismo, los procesos de representación y participación son bloqueados y/o desplazados por un sistema informal de compromisos y lealtades. Participan realmente en la política aquellos que componen el campo de negociaciones, confrontaciones, y transacciones estructurado alrededor de los líderes, y basado en relaciones primarias (amistad, parentesco, relaciones personales, tráfico de influencias). Todo resulta mediado no por una lógica organizativa y colectivamente estructurada, sino por una red de vínculos personales que desvertebran -esto es, desorganizan- los acuerdos y arreglos formalmente instituidos.

En América Latina, pues, el resultado de la ausencia, subdesarrollo o crisis en la formalización e institucionalidad, es la de-generación periódica de la participación y unidad democráticas. La formalización y burocratización, entonces, si bien pueden ser pensadas como límites a la democracia, resultan sin embargo condiciones necesarias a la continuidad de la misma.

Crisis del estatismo y el desarrollismo: dilemas del liderazgo político dominicano

Rosario Espinal

Crisis y reestructuración de los liderazgos políticos

La estructuración de liderazgos políticos es un fenómeno complejo porque en ellos se expresan experiencias, visiones y proyectos que refieren a una dinamicidad y diversidad social de la que emana la política.¹ Precisamente porque los liderazgos políticos se fundan en una determinada complejidad social es importante considerar, desde un punto de vista analítico, tanto las condiciones del momento fundacional de una determinada forma de liderazgo político como su desarrollo ulterior. Esto permite captar, por un lado, las condiciones de crisis que dan origen a un nuevo tipo de liderazgo, así como también las condiciones de crisis que lo debilitan.

El siglo XX muestra dos grandes momentos de crisis social que han dado pie a transformaciones importantes en las formas de liderazgo político en todo el mundo. La primera se ubica en los años 1920 y coincide con el fin del imperio europeo, la irrupción de las masas en la política, y los grandes flujos migratorios que reorganizaron la división internacional del trabajo y divulgaron corrientes

ideológicas que se debatían a principios del siglo (el marxismo en sus vertientes comunista y socialdemócrata, y las doctrinas integralistas del estado fascista en gestación). La segunda se ubica en los años 1960 y coincide con la irrupción de los países del tercer mundo en la escena política internacional, la emergencia de las minorías raciales y sexuales en los países del capitalismo avanzado, la rebeldía juvenil ante el consumismo y la extravagancia en la prosperidad de la post-guerra (hippies, naturalistas, trascendentalistas), y posteriormente, la crisis del marxismo como resultado de las decepciones con el socialismo realmente existente.

Sin ignorar la gran diversidad de factores y situaciones que definieron las experiencias sociales y políticas a través del siglo XX, se puede decir generalizando, que la crisis de los años 20 llevó a una reestructuración de los liderazgos políticos a nivel mundial con el Estado como eje articulador de las demandas sociales. Este proceso asumió una gran diversidad, incluyendo al Estado de Bienestar que comenzó a gestarse en los países del capitalismo avanzado en los años 30, pasando por las experiencias fascistas en el interregno

1. Los trabajos de Max Weber sobre tipos de autoridad y legitimidad son referentes clásicos para pensar este problema.

autoritario de Europa central, las experiencias populistas-autoritarias de Suramérica, y el surgimiento de caudillos militares en gran parte del resto de América Latina (para esa fecha, muchos de los países africanos y asiáticos se encontraban aún bajo dominio colonial. Pero a pesar de la diversidad, todo lo que estos regímenes compartieron fue un Estado fuerte y un proyecto de vinculación societal al Estado.² La diferencia entre los casos radicó en la forma de constitución del régimen político. En los países del capitalismo avanzado, el Estado intervencionista se articuló al parlamentarismo y al corporativismo participativo.³ En los países periféricos de mayor desarrollo y autonomía económica típicos de Suramérica el Estado fomentó lazos corporativos y se gestó el llamado corporativismo de Estado⁴ que atendió demandas sociales pero subordinó las organizaciones populares (los sindicatos en particular) a la lógica estatal. Y finalmente, en los países periféricos de menor desarrollo y autonomía económica como los casos centroamericanos y caribeños, la sociedad permaneció subordinada a gobiernos dictatoriales que prometieron y garantizaron *estabilidad* política al precio de subordinar toda prerrogativa democrática. Carente de proyectos movilizantes, estos regímenes no impulsaron el desarrollo de organizaciones sociales ni permitieron su desarrollo espontáneo.

Además de la concepción estatista de los proyectos políticos que emergieron en los años 30 y 40 hay que mencionar su dimensión desarrollista.

El Estado asumió un papel muy importante, a fin de cuentas, para garantizar un proceso de desarrollo económico después de la traumática experiencia de la Gran Depresión de 1929. El problema que se le presentaba en esa época a muchos países era que, a diferencia de otras recesiones económicas en el siglo XIX, para los años 30 las masas estaban presentes de manera más dramática en el escenario político. Por esto, la reestructuración económica significaba no sólo pensar en el capital sino también en el trabajo. No es pues por casualidad que tanto en los países capitalistas industrializados como en los más desarrollados de la periferia, las concesiones sociales y económicas jugaran un papel central en la reformulación del concepto de desarrollo social. Así, fuertes liderazgos e identidades políticas se fundaron en esta época. Como ejemplos baste señalar a F.D. Roosevelt en los Estados Unidos con el New Deal, Getulio Vargas en Brasil con el Estado Novo, Perón en Argentina, Batlle en Uruguay, Cárdenas en México. En cada uno de estos casos se produjeron experiencias que marcaron el destino político de estos países por el resto del siglo en tanto se articularon discursos políticos (democráticos, populistas) y se consolidaron organizaciones (el Partido Demócrata con Roosevelt, el PRI con Cárdenas, o el Partido Justicialista con Perón)⁵ que asumieron centralidad en la vida política de estos países.

En los países del Caribe y Centroamérica, la refundación del liderazgo político en los años 30 y

2. No incluyo aquí el modelo soviético de estado centralizado porque no se analizará en este trabajo.

3. Con la excepción del interregno fascista cuando los elementos democráticos se subordinaron al corporativismo autoritario.

4. P. Schmitter habla de corporativismo de estado cuando el Estado fomenta, regula y supervisa la actividad organizativa de la sociedad. Ver Phillippe Schmitter, *Still a Century of Corporatism?* in P. Schmitter and G. Lehmbruch (eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation* (London: Sage Publications, 1979).

5. No estoy sugiriendo que hayan similitudes entre el Partido Demócrata, el PRI y el Partido Justicialista en tanto su organización interna o su forma de vinculación al sistema político, lo que señalo simplemente es que estas organizaciones políticas emergen y/o se consolidan a partir de proyectos estatistas y desarrollistas en los años 30 y 40.

40 tuvo también su significación y efecto duradero. A diferencia de los países del capitalismo desarrollado o de la periferia de mayor desarrollo industrial y márgenes de autonomía económica, las sociedades caribeñas y centroamericanas asistieron en esa época a un momento de fuerte crisis interna y de rearticulación de su posición en el sistema internacional.⁶ La expansión económica y geo política de Estados Unidos truncó la posibilidad de una rearticulación del poder interno pendiente de los procesos independentistas del siglo XIX e incluso la reafirmación nacional en caso de países con vinculación colonial como Puerto Rico. Y es en este concierto de situaciones que se inserta el régimen de Trujillo (1930-1961).

El liderazgo autoritario

El proyecto político de Trujillo, en la forma en que se conformó en sus primeros años, fue un proyecto de recuperación de lo nacional a partir del estado tutelar-autoritario. Ante el vacío interno de alternativas de poder civil producto del debilitamiento de las élites tradicionales que habían sido desplazadas económicamente por el capital internacional y políticamente por la ocupación militar norteamericana, Trujillo, hijo de la recién creada Guardia Nacional, emergió como el salvador de lo poco de patria que quedaba. Y es aquí donde se va a fundamentar su nacionalismo extravagante, privado de contenido crítico. Con Trujillo, el estado asumió el liderazgo en la reestructuración de las relaciones económicas y políticas quebradas durante la intervención. Desde el estado, Trujillo promovió una noción de la disciplina civil y militar (emitió en 1934 la Cartilla

Cívica para ser usada en todas las escuelas del país, enalteció la función civilizadora del ejército, y exaltó el trabajo y la honradez en la población), afirmó un concepto de la independencia económica (creó a principios de los años 40 el Banco Central, el Banco de Reservas, y el peso dominicano), y articuló un sentido de nación y de la nacionalidad (insistió en que los dominicanos no se identificaran con regionalismos, también afirmó lo dominicano versus lo haitiano).

La simbología discursiva de Trujillo giró en torno a las nociones de trabajo, paz, orden y progreso. Pero estos conceptos tenían un significado específico en la concepción autoritaria y totalitaria del poder. En esencia, la libertad y las prerrogativas democráticas se subordinaban al alcance del *progreso*, de la *civilización*. Aquí las masas no estaban presentes como sujetos activos, y en esto radica la diferencia con los populismos autoritarios del Cono Sur (los casos de Vargas y Perón) donde las masas fueron interpeladas como sujetos políticos.⁷ Para Trujillo, el espacio político de la sociedad era el trabajo. Los deberes se reforzaron y los derechos se eliminaron. A diferencia de la integración ciudadana de los países con experiencias democráticas clásicas (e.g. Inglaterra, Francia, Estados Unidos) donde las nociones de deberes y derechos fueron aparejadas en un discurso incluyente que permitió la incorporación de lo ciudadano y lo popular, o de los populismos latinoamericanos que subordinaron la integración ciudadana a las conquistas corporativas, dictaduras como las de Trujillo se propusieron gestar naciones de deberes ciudadanos sin los derechos correspondientes, naciones donde el pueblo era invocado como *masa silente* con

6. Para una diferenciación de países latinoamericanos en función del control local o externo de los sectores dinámicos de la economía, ver F.H. Cardoso y E. Faletto, *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, México: Siglo Veintiuno, 1969).
7. Para un interesante análisis sobre el populismo, ver Ernesto Laclau, *Politics and Ideology in Marxist Theory*, (London: New Left Books, 1977).

responsabilidad de trabajo y obediencia pero sin derecho a la conducción y la participación política.

El de Trujillo fue un proyecto estatista donde el pueblo se hizo miembro de la nación en tanto trabajaba y se subordinaba al proyecto de la dictadura, no en tanto sujeto político movilizado para la participación política. Por eso Trujillo dividió la nación en dos grupos: los que trabajaban y amaban el orden, la paz y el progreso, y los *malavenidos* que no tenían cabida en una sociedad donde, según Trujillo, reinaba la paz y el orden.⁸ Carentes de toda prerrogativa democrática, los últimos morían o iban al exilio.

Pero a pesar del terror y la represión que Trujillo instauró a través del Estado, hay lazos importantes que Trujillo estableció con la sociedad dominicana mediante un discurso desarrollista y ordenador de lo social. En primer lugar, Trujillo asumió un papel de *instructor* de la sociedad dominicana; insistió que su gobierno era de trabajo y que era mediante el trabajo que el pueblo se encontraría con la civilización. En segundo lugar, Trujillo encarnó un proyecto de modernización que transformó la geografía ferroviaria del país e impulsó cierta industrialización. Y estos dos procesos no fueron ajenos el uno del otro en la lógica discursiva de Trujillo que buscaba enlazar su proyecto político al de la sociedad dominicana en su conjunto. El mensaje de Trujillo fue que la dedicación al trabajo era el precio a pagar para lograr el desarrollo que traería finalmente la civilización. Pero la integración social vía el trabajo que asume la subordinación de las prerrogativas democráticas a un diseño personalista del poder es poco conducente a la civilización entendida como proceso colectivo de alcanzar el bien común. Por esta razón, 31 años de dictadura Trujillista concluyeron con una sociedad

subordinada al Estado y una modernización traducida en concentración de riqueza.

El proyecto estatista y modernizante de Trujillo se enlazó con las necesidades sentidas de la sociedad a principios del siglo XX. Ese fue un período de inserción importante del capital internacional en el sector azucarero que se tradujo en proletarización de amplias zonas rurales vinculadas a la producción de la caña. Era una sociedad que comenzaba un proceso de industrialización y urbanización con requerimientos consecuentes en cuanto a disciplinar la fuerza de trabajo y las relaciones sociales en sentido global. La nueva disciplina social necesitaba de un culto a la Ley que reemplazaría la autoridad personal del caudillo o terrateniente, pero aquí radicaba un problema central que afectaría tanto al contenido del proyecto estatista de Trujillo como su extensión modernizante: aunque se exaltaba la Ley como el mecanismo efectivo para alcanzar la convivencia civilizada, en la práctica política, la interpelación legal no se concretizaba con hechos que reflejaran una racionalidad legal en la articulación del Estado y la Sociedad.

Con Trujillo, la Ley se subordinó al poder (y capricho) personal donde la prerrogativa de derecho ciudadano cesaba. Así, en una sociedad donde el capitalismo sólo aparecía en ciertas esferas de la producción (el azúcar en particular), la tensión entre el *culto al amo* y el *culto a la ley* no encontró solución. Y esta tensión selló el proyecto estatista trujillista en tanto el Estado asumió un carácter totalitario. Siendo estatista, personalista, y totalitario, la modernización impulsada por Trujillo tuvo un impacto limitado en tanto gestar ciudadanos de derechos. Por el contrario, gestó identidades políticas con una fuerte vinculación a

8. Ver los discursos de Trujillo, en particular los de principios de los años 30 donde estas ideas se desarrollaron. Rafael L. Trujillo, *Discursos, Mensajes y Proclamas*, Tomo I (Santiago: Editorial El Diario, 1946).

la noción de deberes: de deberes con el Estado, pero sobre todo con el *jefe* como se le llamó a Trujillo. Y fue dentro de estas matrices de poder que Trujillo afirmó una concepción de lo nacional (de la nación) cuyo contenido derivaba de compromisos incuestionables con el Estado quien no reconocía el derecho a la pluralidad nacional.⁹

En sus dimensiones nacionalistas, estatistas y modernizantes, el régimen de Trujillo tiene paralelos importantes con otros regímenes de la época como los populismos latinoamericanos y el fascismo europeo, pero las diferencias con estos regímenes políticos son más importantes que las aparentes similitudes. Para ilustrar esas diferencias hagamos referencia a las modalidades de constitución de identidades políticas en la sociedad moderna. Tres modalidades vale mencionar. La primera es la modalidad clásica que produjo inicialmente ciudadanos de derechos en los casos típicos de desarrollo capitalista en partes de Europa Occidental (incluyendo Alemania a pesar del interregno fascista) y Estados Unidos. En estos países, ya para principios del siglo XX, se habían gestado sujetos con derechos y deberes ciudadanos. Y fue aquí que la crisis de los años 20 produjo una reformulación del proceso de desarrollo que dio paso al Estado de Bienestar y a la extensión de los derechos ciudadanos. Esto ocurrió sin mayores ecatombes políticas en Estados Unidos, y después de la Segunda Guerra Mundial, en gran parte de Europa Occidental. La segunda es la modalidad populista del Cono Sur. Aquí los derechos políticos ciudadanos quedaron subordinados a una importante extensión de los derechos corporativos (o populares)¹⁰ que produjo una fuerte vinculación

entre el Estado y segmentos sociales importantes como lo ilustra la estrecha relación de los obreros argentinos con el peronismo. En casos como el dominicano de escaso desarrollo capitalista y con un alto componente de dominación externa a nivel económico y político, lo ciudadano y lo popular quedaron subordinados a un proyecto estatista-personalista en donde el estado personalizado estableció un lazo con la sociedad sólo a partir del miedo o de la forjación de ideales vagos yambiguos de progreso. Así, la refundación del liderazgo político en República Dominicana en los años 30 no significó ni una extensión de derechos ciudadanos ni una afirmación de derechos populares-corporativos. Por esto, la modernización impulsada por Trujillo tuvo escasas repercusiones políticas a nivel societal, excepto la de agudizar con el tiempo las tensiones con el régimen, sobre todo en las capas medias.

Mientras el desarrollo del Estado de Bienestar y de los populismos latinoamericanos supuso una afirmación de las nociones de derechos sociales y de las organizaciones sociales (sindicatos, asociaciones campesinas, etc.), en dictaduras como las de Trujillo las nociones de derechos ciudadanos y sociales así como el desarrollo de organizaciones sociales permanecieron atrofiadas. En vez de tener una importante dimensión societal, el estatismo trujillista se preocupó fundamentalmente por afirmar un Estado altamente personalizado y despolitizante. El espacio legal de la política se definía principalmente a dos niveles, las expresiones plebiscitarias de apoyo al gobierno y la compleja red de servicio secreto que incluía no sólo los cuerpos estatales de seguridad sino también al Partido Dominicano.

9. Dos ejemplos ilustran este punto: la insistencia de Trujillo de eliminar las luchas regionalistas en el país y la matanza de haitianos en 1937.

10. Guillermo O'Donnell ofrece un análisis interesante acerca de las constituciones de identidades ciudadanas y populares en Suramérica en su libro *El Estado Burocrático-Autoritario*, (Buenos Aires, Editorial Belgrano, 1982).

El fin de la dictadura de Trujillo y la refundación de los liderazgos políticos

Los años 60 representan ese otro gran momento del siglo XX cuando se pretendió reformular proyectos sociales y extender la participación política. Como lo fuera en los años 20 y 30, hay tendencias similares en distintas partes del mundo, pero las características de la crisis y del proceso de reconstitución política fueron diversos. En los países del capitalismo avanzado las minorías raciales, étnicas, y sexuales buscaron definirse un nuevo espacio en las relaciones sociales y políticas mientras la próspera clase media (en particular los jóvenes) expresaba rebeldía ante el consumismo extravagante de la post-guerra y las atrocidades de las potencias mundiales en el tercer mundo (la guerra de Vietnam, en Argelia). En los países latinoamericanos con experiencias populistas emergían nuevas demandas de integración social de parte de las capas medias gestadas en la modernización de los años 40 y 50. Inspirados por los movimientos revolucionarios en otras partes del tercer mundo, se desarrollaron en esos países movimientos guerrilleros que pusieron en duda la estabilidad del sistema político. Y finalmente, en los países autoritarios del Caribe y Centroamérica, dictadores caían uno detrás del otro (Pérez Jiménez en Venezuela, Batista en Cuba, Trujillo en República Dominicana. Cómo y cuándo se resolvieron estas crisis es importante para comprender tendencias políticas del presente.

Independientemente de la dinámica concreta de cada caso, se puede plantear a un nivel de generalidad que en los años 60 la respuesta a las demandas por mayor democratización política y social tuvieron un fuerte componente estatista.¹¹ En los países del capitalismo desarrollado se expandieron los programas de bienestar social hasta que estalló la crisis fiscal en los años 70 que facilitó la ascendencia neo-conservadora. En los países del Cono Sur y Brasil surgieron los regímenes burocráticos-autoritarios que buscaron quebrar los procesos de incorporación popular iniciados por el populismo y tornar al Estado en favor del capital internacional con los militares y la tecnocracia a la cabeza.¹² Y en países sin tradición democrática y redistributiva invadió la noción de progreso expresada en su forma desarrollista. Ya fueran regímenes civiles (Venezuela, Colombia, República Dominicana) o militares (Brasil, Perú, Bolivia), el desarrollismo impulsado por el Estado sirvió de matriz de constitución de los sujetos sociales.

En República Dominicana el discurso desarrollista lo encarnó inicialmente el Partido Revolucionario Dominicano (PRD). Era un discurso con elementos populistas y reformistas (distribucionistas) que servían para aglutinar las masas tradicionalmente excluidas de la política dominicana. Con el PRD, el discurso desarrollista, aunque tenía un componente estatista (el Estado como garante de la seguridad social), tenía también una importante dimensión democrática. El proyecto del PRD contemplaba el

11. Esto es comprensible si se tiene en cuenta que en sus diferentes versiones las sociedades contemporáneas venían del estatismo de la post-depresión y la post-guerra. En los países del capitalismo desarrollado la prosperidad se vinculó a un intervencionismo estatal tanto a favor del capital como del trabajo que permitió un importante proceso de movilidad social y consolidación de la clase media. Algo similar ocurrió en los países suramericanos con las experiencias redistributivas.

12. Ver los trabajos de Guillermo O'Donnell para una caracterización y extenso análisis del Estado Burocrático-Autoritario.

reconocimiento de los derechos ciudadanos conjuntamente con otros de naturaleza redistributiva. Así planteado, el discurso del PRD tenía un gran poder de interpelación en un momento en que las masas se hacían presentes en la política dominicana.¹³

El fracaso del proyecto del PRD con el golpe de estado de 1963, la guerra civil, y la intervención norteamericana de 1965 reflejó la dificultad de impulsar un proyecto desarrollista y democrático bajo las condiciones existentes: una sociedad altamente movilizadora (sobre todo la urbana), una clase empresarial recalcitrante y temerosa del cambio social, y unas relaciones internacionales desfavorables después de la revolución cubana que puso a Estados Unidos en la guardia.

Para 1966, el proyecto desarrollista y democrático que tenía como eje de articulación el Estado terminó convirtiéndose en un proyecto desarrollista, estatista y autoritario con el ascenso de Joaquín Balaguer al poder. Balaguer impulsó un proyecto de modernización importante que tuvo como eje articulador al poder ejecutivo. Esto sentó las bases para un liderazgo personalizado que definió la gestión balaguerista de 12 años (1966-1978). En esencia, el proyecto balaguerista se fundó en los siguientes principios: a) el orden por encima de la libertad, de ahí su carácter autoritario; b) la modernización como proyecto civilizante; y c) el estatismo como matriz articuladora del proyecto desarrollista (Balaguer actuando como *racionalidad estatal*). Estos eran tres puntos importantes de continuidad con el trujillismo; pero habían también puntos de discontinuidad

importantes de mencionar: a) la civilidad del régimen -aunque los militares mantuvieron niveles importantes de autonomía para sus ejecutorias represivas y enriquecimiento, la configuración del régimen político fue esencialmente civil; b) a diferencia de Trujillo quien acumuló una fortuna en su gestión, el proceso de acumulación con Balaguer fue más extensivo: se gestó una clase empresarial y se expandió la clase media; y c) aunque Balaguer actuó con niveles de autonomía importantes, su sistema de integración personalista-corporativa fue más abarcador y menos arbitrario que el de Trujillo. Estas tres condiciones hicieron que durante el gobierno de Balaguer, a pesar de los elementos autoritarios se crearan las condiciones para la emergencia de nuevas formas de liderazgos sin fisuras importantes en el sistema político.¹⁴

Balaguer reafirmó el legado autoritario en tanto su proyecto fue personalista, estatista, y de importantes elementos represivos (sobre todo con respecto a la fuerza de trabajo y la oposición política radical), pero bajo su gobierno se dieron también las condiciones para que liderazgos alternativos emergieran dentro de los parámetros creados por el régimen. El carácter civil de su gobierno y el proceso de movilidad social, sobre todo de la clase media, desatado con la expansión de la industria sustitutiva y las cuantiosas inversiones estatales en proyectos de desarrollo (infraestructura terrestre, hidroeléctrica, habitacional, etc.) contribuyeron a que nuevamente se forjaran expectativas de libertad tanto en la forma de garantías políticas como de prerrogativas sociales.

13. Para un análisis más extenso del proyecto discursivo del PRD a principio de los años 1960s, ver Rosario Espinal, *Autoritarismo y Democracia en la Política Dominicana*, (San José, CAPEL, 1987).

14. Por ejemplo, la transición democrática de 1978 se procesó mediante el sistema electoral sin necesidad de gobierno provisional a cargo de organizar el cambio de mando como ocurrió en todos los demás países latinoamericanos de reciente democratización.

La reinserción del liderazgo del PRD

Para 1976, cuando ya la crisis del régimen de Balaguer era evidente, el PRD había dejado atrás su proyecto quasi-populista que en el pasado había limitado su potencial de gobernabilidad. También había superado su más severa crisis interna con la salida de Juan Bosch en 1973 quien proponía una postura radical de renunciamiento a los principios democráticos liberales como estrategia para enfrentar al balaguerismo. Y ante el vacío político que producía la crisis del balaguerismo, el PRD refundó su liderazgo en torno a tres principios básicos que tradicionalmente había enarbolado: a) las garantías políticas; b) el distribucionismo (la justicia social); y c) la institucionalidad política como forma de combatir el personalismo y el clientelismo tan enraizados en la política dominicana. Estas eran las promesas de campaña del PRD. En esencia, el proyecto del PRD, según lo propuesto, era extender el bienestar que producía el proceso de modernización impulsado por Balaguer pero cuyos beneficios habían permanecido concentrados en una minoría. En este sentido, el proyecto del PRD asumía una continuidad en el proceso expansivo de la economía; asumía la expansión del desarrollismo que por 50 años había sido exclusividad de las élites tanto con Trujillo como con Balaguer.

El PRD encontró dos problemas fundamentales para la implementación de su proyecto distributivo-desarrollista. Encontró restricciones económicas para fomentar la privatización de la economía dominicana (imposibilidad de ofrecer amplios incentivos al capital local) y para la reproducción misma del Estado como articulador de la política (limitaciones

de recursos para la inversión, por ejemplo). Algunos ejemplos ilustran estos problemas. A raíz del ascenso del PRD al poder, sectores emergentes de la clase empresarial dominicana promovieron una campaña en favor de la extensión de los beneficios e incentivos otorgados por el gobierno a la industria sustitutiva. Es ilustrativo el caso de los empresarios aglutinados en la Asociación de Empresas Industriales de Herrera y en la Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago que se enfrentaron a las élites industriales tradicionales del país en su ejercicio monopólico del poder empresarial y demandaron del gobierno mayores incentivos y participación en las decisiones para el otorgamiento de incentivos industriales.¹⁵ Para estos empresarios emergentes el cambio de gobierno había significado una esperanza de democratización en la acumulación de capital. Estos esfuerzos, sin embargo, se vieron truncados cuando el gobierno tuvo que eliminar el subsidio al dólar (vital para el proceso de industrialización sustitutiva) y racionalizar las importaciones para enfrentar el problema de la deuda externa. Por otro lado, los primeros intentos del PRD de aumentar la empleomanía estatal y el salario mínimo no pudieron avanzar mucho ante las presiones del Fondo Monetario Internacional (FMI) para que el Estado dominicano balanceara su presupuesto.

Con un sector privado desprovisto de importantes incentivos para continuar la expansión de la industria sustitutiva y un Estado con cada vez mayores limitaciones para impulsar acumulación, crecimiento y distribución, las aspiraciones desarrollistas y distribucionistas del PRD encontraron sus límites. En otras palabras, la redistribución vía crecimiento económico e intervencionismo estatal (esencia de un proyecto

15. La demanda de acceso al Directorio de Desarrollo Industrial fue particularmente importante. Ver los comunicados de la Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago en el *Listín Diario*, 18 y 23 de enero de 1980.

social-demócrata como el propuesto por el PRD) se tornó inviable. Esta situación también hizo (y continúa haciendo) inviable los pactos sociales que se visualizaron en la transición. Imposibilitado para organizar el ejercicio del poder en medio de una fuerte crisis económica, el PRD optó por modalidades tradicionales como el clientelismo y la corrupción que en coyunturas de crisis económica generaron profundas tensiones y llevaron a la derrota del partido en las elecciones de 1986.¹⁶

Dos crisis combinadas explican el fracaso del PRD en consolidar su liderazgo político en los años 80. La primera es una crisis que por razones analíticas podemos llamar *externa* al proyecto político del PRD. Esto se refiere a la profunda crisis económica que invadió el país hacia fines de los años 70 y ha persistido en los 80. La reducción en el precio de los productos tradicionales de exportación (azúcar, oro, ferróníquel) y el peso de la deuda externa impusieron restricciones al proyecto social-demócrata proclamado por el PRD en sus campañas electorales. Esto se agravó más tarde con las limitaciones presupuestales del Estado dominicano por promover crecimiento.¹⁷ Así, poco después de la inauguración del gobierno de Antonio Guzmán (1978-1982), los ideales desarrollistas se tomaron controversiales y para el ascenso de Salvador Jorge Blanco al poder en 1982 se habían sepultado. La segunda crisis es de orden interno al PRD. Enfrentado con una adversa situación económica, el PRD reforzó no el proceso de institucionalización del Estado que había prometido en campaña sino la *particularización o personalización* (clientelismo, corrupción) de las relaciones entre la sociedad y el Estado. Esto

produjo un proyecto estatista sin desarrollismo que resultó ser altamente perjudicial para el partido y para el incipiente proceso democrático dominicano.

Dificultad de una refundación del liderazgo político

El ascenso de Joaquín Balaguer al poder en 1986 sugirió lo obvio; que Balaguer intentaría reestablecer la autoridad del Estado y que promovería crecimiento económico. ¿Lograría entonces Balaguer refundar su liderazgo político? Para responder esta pregunta veamos brevemente el contenido del proyecto de Balaguer bajo las actuales condiciones. Balaguer es un firme creyente de la autoridad estatal personalizada como forma de garantizar estabilidad política y del intervencionismo estatal como forma de promover crecimiento económico.

Sobre la autoridad estatal personalizada vale decir que el proyecto de Balaguer presenta dos problemas fundamentales en las actuales condiciones. El primero es que si bien es cierto que el desencanto con el PRD y su catastrófica *gestión gubernamental despertó el deseo de un retorno al gobierno fuerte y monolítico*, la diversidad de intereses que definen hoy la sociedad dominicana hace difícil la articulación de un proyecto político en torno a una figura política, aun sea la legendaria de Balaguer. El segundo es que un proyecto estatal personalizado es anti-democrático, y la democracia ha sido el referente articulador de la política dominicana en la última década. Por otra parte, en cuanto al intervencionismo estatal en su función promotora

16. El PRD redujo su porción del voto popular de 51.7% en 1978 a 46.7% en 1982 a 33.4% en 1986. Es decir, un saldo negativo de 18.2%.

17. Todo esto se enmarcaba en una estrategia internacional de transferir recursos de los países del tercer mundo a los más desarrollados ya fuera en bajos precios de productos tradicionales de exportación o en el pago de la deuda externa.

de crecimiento, Balaguer enfrenta problemas similares a los del PRD: un Estado bajo presión externa e interna para reducir sus déficits y mantener una posición subordinada al mercado (ya sea en su papel productivo o redistributivo).

Como político de 50 años de experiencia en la vida política dominicana, Balaguer ha sido capaz en 1987-1988 de restablecer en parte su liderazgo personalizado y de promover un proceso de crecimiento económico vía intervencionismo estatal (su proyecto de construcción es impresionante). Pero este proyecto genera (y ya ha generado) tensiones importantes con organismos internacionales y sectores locales que cuestionan un estado intervencionista en la actual reestructuración económica. Con una oposición desarticulada (el PRD en particular), Balaguer ha sido capaz de enfrentar críticas y mantener su gobierno estable, pero las fisuras con el capital son evidentes, y aún más importante para el futuro político dominicano, la relativa estabilidad de su gobierno no se traduce en estabilidad democrática futura al ser un proyecto altamente personalizado.

El problema actual para la refundación del liderazgo político ya sea que hablemos de República Dominicana o de América Latina en sentido general es complejo. La estrategia promovida a nivel internacional es el neo-liberalismo (la supremacía del mercado como articulador de lo social y fuente del bienestar), pero en las condiciones de desigualdad heredada y vivida por los dominicanos, y en una sociedad de tradición estatista, este discurso tiene escasa resonancia y los costos a pagar por su potencial fracaso son altísimos. Recuérdese que un discurso neo-liberal está altamente vinculado a los procesos de individualización y explosión de expectativas

que un mercado funcional satisficará. Por lo tanto, asume niveles de consumo e integración de la fuerza de trabajo (lo experimentado por la economía norteamericana en los años 80) que son desconocidos en la mayoría de las economías del capitalismo periférico. Por otra parte, las estrategias de concertación con un nivel importante de intervencionismo estatal (versiones modificadas de los populismos-corporativos) son prácticamente inviables bajo los constreñimientos económicos actuales. Esto explica en buena parte la pérdida de popularidad de varios gobiernos democráticamente electos en América Latina en los últimos años (Raúl Alfonsín en Argentina, Alan García en Perú, el PRD) y su dificultad en producir pactos sociales.

Finalmente, la modernización, crecimiento y distribucionismo que sirvió para fundar tantos liderazgos en América Latina parecen por el momento improbables. Así planteado el asunto hay dos posibles conclusiones para terminar este ensayo. Una es decir que la política dominicana como la de toda América Latina continuará en un estado de alta volatilidad, desconociéndose por el momento los tipos de liderazgos (democráticos, autoritarios, populistas, corporativos) que finalmente se afianzarán. La otra es decir que a pesar de la inestabilidad y pesimismo generalizado sobre las perspectivas futuras, la crisis del estatismo y del desarrollismo le abre a la sociedad dominicana y latinoamericana la posibilidad de pensar en nuevas formas de convivencia social y política con un importante componente societal. En otras palabras, ¿producirá el vacío del presente un nuevo espacio para los liderazgos verticales-autoritarios o será posible dar un salto y gestar una democracia participativa centrada en la sociedad y no en el Estado?

Reforma electoral y representación política en el sistema electoral dominicano

Julio Brea Franco

1. A manera de introito

El presente trabajo aborda el tema de la reforma electoral y de la representación política en el sistema electoral de la República Dominicana. Este esfuerzo intelectual se puede justificar aun si su destino fuese únicamente académico. El de ofrecer datos e informaciones, enmarcados en un intento de análisis e interpretación de las funciones de las elecciones en el proceso político dominicano, de manera que pueda resultar de alguna utilidad para quienes se interesan y tienen como oficio estudiar comparativamente los sistemas electorales, en general, y los del área latinoamericana, en particular.

Pero ocuparse de un sistema electoral determinado, de sus elementos, de la manera en que se presentan combinados, en fin, de su funcionamiento en la práctica, no es como muy bien se ha señalado un asunto meramente teórico o técnico. Es una cuestión política, son problemas de poder.

En cualquier intento de reflexión inicial nos encontraremos de inmediato con la participación de los distintos sectores de la sociedad civil en la generación de los poderes del Estado. Se nos presentará el problema de las posibilidades de control de su gestión política y, por qué no, de la influencia directa del pueblo en la definición y adopción de las

políticas públicas. La participación, sus posibilidades y grados, está íntimamente vinculada a la distribución del poder en un sistema político dado.

Si nos ubicamos dentro del esquema de un sistema democrático, aceptablemente competitivo, la participación directa o mediante representación constituye el momento central en un régimen democrático. Con razón se ha afirmado que la representación es el problema estructural de la democracia. Si ella, entendida restrictivamente, es un método para producir decisiones con participación plural en igualdad de oportunidades no debería escapar del análisis tanto la capacidad de procesamiento del sistema como también el tratamiento de la eficacia y funcionalidad de las instituciones. Gobernar con legitimidad y participación no asegura, per se, la eficacia y funcionalidad de una democracia. Por un lado está la cuestión de asegurar grados crecientes de participación popular y, por el otro, recursos disponibles, volumen de las demandas y posibilidades reales para satisfacerlas.

Ocuparse de esta problemática en países en vías de desarrollo con grandes y graves limitaciones no puede convertirse en un ejercicio intelectual o académico. En países como la República Dominicana, son contar con

una experiencia democrática dilatada, con una cultura política predominantemente autoritaria, el desarrollo que enfrenta el régimen democrático es enorme. Si en democracia no es posible viabilizar un proceso de desarrollo sostenido se estará siempre ante el peligro de sucumbir ante tentaciones autoritarias o totalitarias que, en pos de la consecución de paraísos terminan asesinando la libertad. La experiencia reciente y dolorosa de países hermanos nos ha mostrado cómo se culmina siempre en la desilusión y en la frustración a un costo brutalmente alto.

Sin clarividencia en los liderazgos, sin cohesión en las fuerzas políticas y sin un grado aceptable de disposición y actitud para la concertación, las probabilidades de permanencia y supervivencia del régimen democrático son limitadas. El sistema electoral puede resultar un medio que contribuya al fortalecimiento o consolidación de una democracia. No todo depende de él pero su potencialidad de ayuda no puede minusvalorarse.

Si se desea que la democracia dominicana permanezca y se profundice debemos emplearnos a fondo para mejorar el sistema electoral. Es precisamente por ellos que no podemos colocar fuera del horizonte la cuestión de la reforma electoral. Y no sólo ocuparnos del qué, por qué y para qué reformar sino también del cómo lograrla. Son estas motivaciones, que extralimitan el ámbito de una discusión académica, las que han generado las reflexiones e ideas aquí vertidas.

2. La agenda de discusión

Precisemos de inmediato: la que nos interesa examinar, de todas las formas de

participación que puede brindar una democracia liberal, es la relativa a las elecciones políticas. Esto es, eventos que se celebran periódicamente con la finalidad de seleccionar los representantes que *en nombre y por mandato del pueblo* ejercerán los poderes del Estado en un lapso previamente determinando. La participación de los ciudadanos dominicanos en la escogencia y control de sus representantes obligará a pasar en revista los principales problemas del sistema electoral, tal y como se han manifestado en las más recientes elecciones.

Por consiguiente, el primer paso estará dirigido a explorar las características, el nivel y el grado de interés que el tema de la reforma electoral ocupa en el debate político. Esto nos llevará a considerar las funciones cambiantes que han desempeñado las elecciones en el sistema político dominicano para comprender a partir de cuándo y por qué empiezan a ocupar una posición de centralidad en el proceso político; cuando la lucha política comienza a desarrollarse en el marco electoral. La identificación de las insatisfacciones que han arrojado las tres últimas elecciones nos permitirá conocer los planteamientos que se han venido formulando en estos años entre los que encontramos el de la representación política.

La presentación de una visión panorámica de la forma institucional y del modelo representativo adoptado en la República Dominicana tanto en la teoría como en la práctica servirá para discutir la factibilidad de una reforma del sistema electoral así como sugerir algunas líneas concretas de modificación. A manera de apéndice y a título informativo, se incluye al final una sinopsis de las elecciones dominicanas de 1986.

Es esta la agenda. Entonces, ¡manos a la obra!

3. Debate político y reforma electoral

Por qué no decirlo con franqueza: el tema de la reforma electoral en el debate político dominicano apenas comienza a aflorar. Incluso en el ámbito académico muy poco ha sido el interés y la atención que ha despertado el estudio del sistema electoral, aun en sus aspectos estrictamente formales. La literatura es escasa. La existente, con algunas excepciones, se ha orientado predominantemente hacia la sociología electoral, al estudio del comportamiento político o a la discusión de algunos aspectos específicos, que al tornarse en objeto de controversia, su examen se limita a una coyuntura electoral determinada sin mayor trascendencia. Hasta el momento no se ha llevado a cabo ningún esfuerzo analítico, amplio y sistemático que desde una perspectiva sistémica, avance interpretaciones sobre los efectos y consecuencias políticas de los más importantes elementos del sistema electoral dominicano.

Esta pobreza que se aprecia en el debate electoral no constituye sin embargo un indicador de que las elecciones dominicanas, las más y menos recientes, se hayan celebrado sin problemas. Es precisamente todo lo contrario. Lo que hasta ahora ha ocurrido es, por una parte, que pasadas las elecciones, dirimidas las reclamaciones y querellas y apaciguados los ánimos y las pasiones, la cuestión electoral se congela y se olvida. Otros problemas más inmediatos ocupan la atención de la clase política y de la opinión pública. Y así se termina siempre por

desperdiciar los períodos interelectorales, tiempos de enfriamiento en las contiendas partidarias y momentos oportunos para reflexionar, debatir y arribar a acuerdos sobre qué, por qué y para qué reformar. Los problemas, siempre los mismos, reaparecen una y otra vez en cada proceso electoral. Claro está: estos pecados no sólo lo suelen cometer los dominicanos. La historia parece ser idéntica en otras latitudes latinoamericanas.

Hasta el momento ha resultado imposible arribar a una concertación de voluntades para modificar algunas de las principales reglas del juego político. La constitución vigente, *impuesta* por una mayoría partidaria en 1966, al igual que todas las versiones que integran el abultado digesto constitucional dominicano, no ha podido ser modificada a pesar de que intentos no han faltado. Con frecuencia, los proponentes han demostrado no estar en condiciones ni en actitud de admitir cambios en sus proyectos. Lo que buscan es una aprobación pura y simple, sin concesiones. En el mejor de los casos, lo que se ha pretendido es incluir el eventual logro de una aprobación en el activo político personal o grupal. La meta de arribar a una constitución concertada se vislumbra aún lejana.

Lo mismo ha sucedido con la legislación electoral. Desde 1962, cuando se sentaron las bases del actual régimen electoral, tanto la Ley Electoral como la del Registro Electoral han sido modificadas en múltiples ocasiones pero las reformas han sido coyunturales y siempre en procura de un ventajismo ante la inminencia de la celebración de unas elecciones. Incluso se ha llegado al extremo de introducir modificaciones tres meses antes de las votaciones como acaeció en febrero de 1986. Es cierto que la Junta Central Electoral

(JCE), haciendo uso de su facultad de iniciativa legislativa, introdujo al Congreso Nacional en el pasado reciente un proyecto de reforma bastante amplio, discutido incluso con los representantes de los partidos, pero éste no concitó la atención de los líderes políticos y por consiguiente de los bloques parlamentarios. Paradójicamente después que los delegados de los partidos habían arribado a acuerdos en la JCE, en las cámaras legislativas el proyecto se *engavetaba*.

Salvo contadas y aisladas voces que han abogado por la necesidad de arribar a un consenso nacional, a una concertación como condición imprescindible para la materialización de cualquier intento de reforma del Estado, la realidad es que este deseo no cuenta con muchos ni efectivos promotores. La clase política dominicana exhibe en la actualidad una lamentable orfandad de programas y proyectos para responder a los acuciantes problemas que aquejan a la sociedad dominicana. Y sin proyectos políticos alternativos, difícilmente podrá verificarse una verdadera interlocución. Está faltando visión y convicción, precisamente en un momento como el presente, cuando parece ser que nos encontramos en el umbral de una inevitable renovación de los viejos liderazgos y la consecuente recomposición y reorientación de las fuerzas y energías políticas que sin duda influirá el devenir dominicano en las próximas décadas.

¿A qué atribuir esta indiferencia? Así, muy de prisa, a una cultura política autoritaria, refractaria a la concertación, a una concepción patrimonialista del poder que estimula a *ocuparlo* con la intención primordial de saquear al Estado. Estos constituyen algunos de los rasgos típicos del

sistema político dominicano. El pasado político registra un movimiento pendular, que parece de nunca acabar, entre autoritarismo y fragmentación, estabilidad e inestabilidad. Pero si bien la tradición política pesa no es menos cierto que en el transcurrir de las últimas dos décadas, el país ha avanzado en el tránsito hacia la democracia, hacia una sociedad más abierta y plural, más compleja y moderna.

4. Elecciones competitivas: una experiencia reciente

La pobreza del debate político, la indiferencia y el descuido académico por la problemática electoral tiene su explicación. Las elecciones en la dinámica política dominicana no han desplegado siempre las mismas funciones que le asigna la teoría democrática clásica.

Si se analiza aunque a muy grandes trazos la historia electoral del presente siglo, en el que se han escenificado diecinueve (19) elecciones nacionales, se llega fácilmente a la conclusión de que en sólo siete procesos se registró un grado aceptable de competición política. Siete ocasiones en que se produjo la alternancia y transmisión pacífica del poder al candidato vencedor. Obviamente no se toman en consideración las elecciones celebradas durante los regímenes autoritarios y dictatoriales que las auspiciaban como espectáculos recomendados por estrategias de relaciones públicas para consumo externo.

Pero lo importante es señalar que hasta 1978 cuatro de esas siete elecciones fueron organizadas por gobiernos provisionales constituidos con el objetivo de buscar salida a crisis del momento mediante la utilización de

este recurso y con el auspicio y la presión de la poderosa mano extranjera que domina el área. Gobiernos integrados por notables que aparentemente no auspiciaban a ninguna de las opciones concurrentes.

El cambio de patrón se inicia precisamente con las elecciones de 1978. Por primera vez un Presidente constitucional entrega el poder a otro de igual calidad producto de las urnas. La experiencia se repetirá en 1982 -no obstante resultar victorioso el mismo partido en el poder pero con un candidato opuesto al grupo que detendaba el Ejecutivo- y en 1986 cuando sí se registra un cambio de partido. Las elecciones comienzan a convertirse en el mecanismo por antonomasia para la conquista del poder. Los partidos y los candidatos adoptan los medios de la lucha electoral. Construyen maquinarias electorales y utilizan en sus campañas una propaganda innovadora y moderna. Desde la última década las elecciones están ocupando una posición de centralidad en el proceso político dominicano.

No se pretende aquí y ahora explorar las causas profundas de esta importante transformación que se verifica en la sociedad dominicana y que fue en parte la responsable del desgaste del modelo *autoritario-corporativista* de Balaguer instaurado durante el período de los *doce años* (1966-1978) y la consecuente apertura democrática. Tan sólo cabría señalar cómo el proceso de urbanización, el crecimiento industrial, el desarrollo empresarial, la expansión de los sectores medios y el surgimiento de un proletariado, disminuyó la capacidad de procesamiento del modelo autoritario para satisfacer las demandas de una sociedad en rápida transformación que clamaba por una mayor participación de los sectores

emergentes. Esta nueva situación puede apreciarse en las elecciones de 1978 que indudablemente marcaron un hito en la reciente evolución política.

Es importante destacar cómo durante el período 1978-1986, la normativa electoral se ha mantenido prácticamente invariada. Sólo debe mencionarse la institución y organización del registro electoral que se ha tornado en uno de los núcleos principales de las controversias pre y post-electorales. Esto no debe sorprender: las elecciones son ante todo y sobre todo procesos políticos singulares y, por tanto, el grado de libertad y competitividad que en ellas se verifica no depende únicamente de la bondad, coherencia y afinamiento técnico del ordenamiento institucional.

5. La emergencia de una conciencia

Como el marco institucional se ha mantenido constante pero han cambiado las condiciones políticas se puede entender cómo disposiciones pensadas y adoptadas en los inicios de la década de los sesenta resulten en el presente inadecuadas, incompletas y anacrónicas. De ahí entonces las insatisfacciones, los problemas, los debates y las controversias. Esta apreciación se recoge, por ejemplo, en las pasadas elecciones de 1986. Estos comicios se celebran en una sociedad más preparada y atenta para enjuiciar las fallas del régimen electoral. Aunque lentamente el país está descubriendo el sistema electoral y su importancia para el funcionamiento del régimen democrático. No debemos hacernos ilusiones. Aún esta conciencia necesita desarrollarse y permear la élite dirigencial pero luce interesante que sus germenos comienzan ya a percibirse.

6. Los problemas de siempre: un inventario inicial

Cabría ahora la interrogante: ¿cuáles han sido los principales problemas, las insatisfacciones y aspectos controversiales que se han presentado en nuestros últimos procesos electorales? ¿Cuáles los temas que durante y después de las elecciones, de manera reiterada, se han venido planteando públicamente?

Examinando las incidencias de las últimas elecciones, encontramos en primer lugar el problema de la determinación de los electores, esto es, la calidad de registro o censo electoral en un sistema como el dominicano en el que no existe un documento único de identificación personal y que recoge las múltiples deficiencias de un registro civil atrasado. Al registro electoral se le percibe con desconfianza, siempre susceptible de ser manipulado.

Otra fuente de inconformidad es el relativo a la administración y arbitraje de las elecciones. La desconfianza, la poca credibilidad de la Junta Central Electoral es el producto del mecanismo y del órgano de designación de sus integrantes. La ausencia de una efectiva independencia y autonomía con relación al todopoderoso Ejecutivo, su escaso desarrollo institucional, sus deficientes procedimientos, la tornan fácil presa de maniobras manipulativas. Sus decisiones finales, en más de una ocasión acomodan y distorsionan la composición de los órganos representativos tanto a nivel nacional como local.

También se plantea el problema de los partidos políticos, su limitada democracia interna, los procedimientos de selección tanto

de las autoridades como de los candidatos, su fragmentación interna, su indiferenciación ideológica, el financiamiento de las campañas electorales. La cuestión de las alianzas interpartidarias ha sido determinante en las últimas elecciones y su clarificación se torna en imperativo en la actualidad cuando luce cada vez menos factible para un candidato la obtención de la mayoría absoluta, no obstante las distorsiones de la representación proporcional. Los últimos resultados electorales reflejan la crisis del sistema de partidos configurado en los años setenta.

El tipo de papeleta electoral y la forma de candidatura, han sido objeto de grandes debates particularmente en las elecciones de 1982 y 1986. La adopción de un tipo de boleta única o lista totalmente cerrada y bloqueada que impide al elector, a diferencia del tipo anterior, fraccionar su voto para combinar candidatos de distintos partidos, ha conllevado una limitación de las posibilidades electorales de partidos minoritarios.

Un aspecto que empieza tímidamente a debatirse es el de la representación política y los problemas de las fórmulas electorales. Dada su importancia conviene para una mejor dilucidación un punto y aparte.

7. Representación política: planteamientos e insatisfacciones

La problemática de la representación política en República Dominicana no ha sido debidamente analizada ni comprendida en sus múltiples facetas. La evidencia se recoge examinando los planteamientos contradictorios que al respecto se han venido formulando. Uno de ellos es el relativo a la identificación entre representante y

representados. ¿En qué medida los representados pueden determinar quién es su diputado y establecer con él una relación directa y personal? ¿Cómo debilitar el poder de *elección* de los parlamentarios de que disponen las cúpulas partidarias, los jefes de grupos y *tendencias* o los caudillos? ¿De qué manera se podría influir para que el personal parlamentario sea más capacitado, responsable y comprometido con sus electores?

A estas inquietudes se ha respondido proponiendo la adopción de circunscripciones uninominales y la utilización de la fórmula mayoritaria simple para la asignación del escaño. Por otra parte, y concomitantemente, se sugiere ampliar las facilidades para la postulación de candidaturas independientes de manera de abrir el abanico de participación para los no encuadrados partidariamente.

Pero al mismo tiempo que se critica la despersonalización en la relación representativa, el divorcio del representante y la designación *democrática* en los partidos, contemporáneamente se destacan los obstáculos y diques que dificultan la entrada de las minorías al Senado originados precisamente por la fórmula y el tipo de circunscripción que se propone para la Cámara de Diputados. Pretendiendo resolver un problema no se toman en consideración los efectos contraproducentes que podría acarrear dicha solución.

Uno de los aspectos de fondo de la representación política consiste en la cada vez mayor *autonomización* de los elegidos. Este fenómeno no solamente se manifiesta en los parlamentarios; resulta más evidente en el Poder Ejecutivo dada su hipertrofia en el sistema político. El equipo de los *principales colaboradores*, de nombramiento presidencial,

no de origen electivo, ha ejercido en los últimos períodos constitucionales un poder incontrolado indudablemente muy superior al de los congresistas. Los electores terminan otorgando un *cheque en blanco* al Presidente electo sin tener conocimiento y conciencia, no sólo de sus planes y programas sino también de quiénes lo acompañarán y ejercerán el poder conjuntamente con él. Este fenómeno ha resultado más evidente en estilos presidenciales de *trabajo en equipo*: los funcionarios de los principales organismos autónomos del Estado prácticamente se *apropian* de sus dependencias generando situaciones de corrupción y de enriquecimiento ilícito de magnitudes insospechadas. Las posibilidades de controles mínimamente efectivos no existen.

8. Forma institucional y representación política

Para abordar la problemática de la representación política en la República Dominicana se impone previamente ofrecer, para mayor comodidad, una visión panorámica de la forma institucional y de los medios de generación de los poderes del Estado. Con este marco de referencia estaremos en condiciones de adentrarnos en el análisis de los principales problemas y distorsiones que presenta.

Al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, la República Dominicana adoptó el modelo presidencial fundamentado en el principio de la democracia representativa. La fórmula constitucional reza de la siguiente manera: "La soberanía nacional corresponde al pueblo, de quien emanan todos los Poderes del Estado, los cuales se ejercen por representación".

El modelo representativo adoptado es el típicamente liberal: los ciudadanos se limitan a participar directamente en la vida política del Estado únicamente designando, mediante elecciones, los funcionarios que tendrán a su cargo la fijación de las políticas a seguir por los poderes públicos a todos los niveles tanto nacional como local. No existen por tanto ninguna de las denominadas instituciones de democracia directa como la iniciativa legislativa popular ni el referéndum. Si bien no se prohíbe explícitamente el mandato imperativo, esto es, la facultad de revocar el mandato otorgado a un funcionario elegido, no existe tal posibilidad.

El Gobierno es ejercido por los tres poderes clásicos que son generados por elección universal: el Ejecutivo y el Legislativo, por sufragio directo, el Judicial por elección indirecta o de segundo grado.

El Ejecutivo es ejercido por un Presidente de la República acompañado por un Vicepresidente sin otras funciones formales que la de sustituirle y sucederle temporal o definitivamente, según sea el caso. El Presidente es contemporáneamente el Jefe del Estado y del Gobierno. Es elegido por mayoría simple en una circunscripción única que comprende la totalidad del territorio nacional.

El Legislativo corresponde a un órgano bicameral: Senado y Cámara de Diputados. El Senado está compuesto por un Senador por cada provincia (30 en la actualidad) elegido por mayoría simple. La Cámara de Diputados está integrada por un número de diputados proporcional a la población de cada provincia y elegidos por representación proporcional con el procedimiento del divisor siguiendo el método d'Hondt. La cámara alta tiene, además de sus funciones como cuerpo

colegislador, la facultad de escoger, mediante elección indirecta, los integrantes del Poder Judicial, de la Junta Central Electoral y de la Cámara de Cuentas.

A nivel local existen los municipios gobernados por un ayuntamiento con un Síndico como funcionario ejecutivo y un número de Regidores proporcional a la población con funciones deliberantes. El Síndico es elegido por mayoría relativa y los Regidores con la fórmula proporcional ya mencionada.

La generación del Ejecutivo y del Legislativo se realiza cada cuatro años de manera simultánea mediante lista cerrada y bloqueada con una papeleta denominada *boleta única* que contiene sólo el nombre y la fotografía del candidato presidencial. No se permite al elector hacer combinaciones de candidatos ni señalar preferencias.

La administración de las elecciones está a cargo de un organismo especializado, Junta Central Electoral, integrada por tres miembros titulares y tres suplentes. No se consagra constitucionalmente su autonomía y depende económicamente de las asignaciones contenidas en el Presupuesto de la Nación administrado por el Poder Ejecutivo. Esta facultad le permite utilizar la asignación de fondos como mecanismo de presión.

La organización de los partidos políticos es libre pero su reconocimiento legal depende del cumplimiento de requisitos tanto de naturaleza cuantitativo (barrera mínima de afiliados) como cualitativo (no sustentar una ideología contraria a la Constitución de la República).

Si bien formalmente se consagra la independencia en el ejercicio de los poderes

del Estado, la realidad exhibe una fuerte preponderancia del Ejecutivo. El Presidente de la República es en definitiva una especie de *monarca* electivo. Puede controlar todos los recursos y palancas del poder.

En primer lugar, y no es ésta una novedad, el Congreso Nacional no ha logrado fungir a cabalidad como un efectivo contrapeso a la Presidencia. No dispone de los recursos técnicos, económicos ni regularmente del interés para hacerlo. Si en los últimos dos períodos constitucionales (1978-82 y 1982-86) se registró cierta dialéctica interna en el órgano y situaciones de enfrentamiento con el Ejecutivo esto se debió a las características del Partido Revolucionario Dominicano (PRD) que de una organización unitaria se ha ido paulatinamente transformando en una verdadera confederación de grupos, sin una autoridad central aceptada como legítima por las llamadas *tendencias*, como se explicará más adelante.

Los congresistas, por el mecanismo de designación de los candidatos en los partidos y su elección simultánea a la del Ejecutivo sin separación de boleta se autonomizan de tal manera que se convierten prácticamente en irresponsables frente al electorado.

Por otra parte, siendo un Estado unitario la elección de los Senadores sobre una base provincial y mediante fórmula mayoritaria dificulta o limita el acceso de terceros partidos aún habiendo obtenido una considerable votación. Tal es el caso del Partido de la Liberación Dominicana (PLD) que logrando el 18.3% de los votos emitidos en las presentes elecciones le correspondieron apenas 2 escaños, es decir el 7% del total. El partido que obtuvo la mayoría relativa de los votos,

Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), con un 41% de la votación logró la asignación del 70% de los Senadores. El Partido Revolucionario Dominicano (PRD) con un 39% de la votación sólo alcanzó el 23% del Senado.

Las consecuencias de la fórmula mayoritaria en el Senado se ven agravadas por el desequilibrio poblacional existente entre las provincias, que en los últimos años se ha agudizado con el ulterior fraccionamiento territorial para la creación de nuevas demarcaciones. Logrando la victoria electoral en dieciséis provincias (16), cuya población, en relación a la total del país, representa apenas el 20%, se obtiene el control del Senado, sobre las demás catorce (14) que concentran el restante 80%. Por consiguiente, el control del Senado *cuesta* poco, y por sus facultades especiales, *renta* mucho: permite el dominio de la Justicia, de la administración y justicia electoral y de la Cámara de Cuentas.

Un Ejecutivo con control del Senado se asegura palancas de poder importantísimas en el manejo del Estado. Pero hay más: la reelección está permitida por lo que se constituye en una fuente de perturbación institucional constante. La sombra o la realidad de un Ejecutivo auspiciándose directamente o facilitando al candidato de su preferencia u obstruyendo al de la opción contraria estará presente hasta que no se materialice una profunda reforma del Estado.

En la Cámara de Diputados se presentan grandes distorsiones en la representación proporcional. En efecto, la dimensión de las circunscripciones hace que sus efectos sean contrarios al objetivo de este tipo de representación. De las treinta (30) circunscripciones apenas dos pueden ser

catalogadas como grandes (31 y 11 diputados, respectivamente) y una media (6 escaños). Las restantes veintisiete (27) son todas pequeñas: 3 pentanominales, 1 tetranominal, 7 trinominales y 16 binominales. Esta variable castiga considerablemente a terceros partidos obligados a *desperdiciar* una votación de hasta el 21% con relación al total de votos emitidos en la provincia (como resultó en el caso del PLD en 1986).

Pero aun con esta distorsión, la Cámara resulta lógicamente más representativa: el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) con el 41% de la votación obtuvo el 47% de los diputados, el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) con el 39% conquistó el 40% de los escaños y el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) con el 18% de los votos emitidos alcanzó el 13% de la cámara.

De esta visión panorámica de los canales formales de representación política en la República Dominicana se puede desprender que tanto la forma institucional como el comportamiento real conduce a un marcado presidencialismo. El sistema electoral, plagado de trabas y debilidades, institucionales y procedimentales, no responde a las necesidades de una sociedad cada vez más compleja y en franca democratización. Los problemas y las insatisfacciones derivadas de los recientes procesos electorales, tal y como se vienen expresando públicamente, no obstante la pobreza del debate y de la poca investigación, la creciente concientización en torno a la importancia de las elecciones y las demandas para una más amplia participación proveniente de sectores marginados del proceso político, obligan a desplegar esfuerzos para que el tema de la reforma electoral sea colocado en uno de los primeros lugares en la

agenda de problemas nacionales a analizar y solucionar.

9. La reforma electoral: necesidad y viabilidad

La inclusión del tema electoral en una agenda de discusión nacional se torna en un imperativo únicamente por las razones ya expuestas. Existen motivos políticos más inmediatos que lo aconsejan. La renovación del liderazgo político y la crisis del sistema de partidos, que desde hace años se palpa, muy probablemente acarrearán sacudimientos y estimularán las energías sociales que requerirán de marcos y canales institucionales más adecuados para enfrentarlos.

La política dominicana ha estado desde la década de los sesenta dominada principalmente por la presencia de dos grandes partidos: el Partido Reformista (a partir de 1984: Partido Reformista Social Cristiano) liderado por Joaquín Balaguer y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) hasta 1973 encabezado por Juan Bosch, quien lo abandona en ese año para crear el Partido de la Liberación Dominicana (PLD).

El Partido Reformista no obstante haber adoptado la ideología social cristiana continúa siendo una organización empernada en la figura de Balaguer, experimentado político con más de 50 años de carrera que ha ejercido la Presidencia de la República en cinco ocasiones incluyendo el actual período. Desde 1978 a 1986 Balaguer ha mantenido un electorado constante a pesar de haber perdido las elecciones de 1982 y de tener una avanzada edad y evidentes limitaciones físicas. Con una maestría, destreza y gran habilidad, reconocida incluso por sus opositores,

Balaguer ha mantenido un absoluto control del partido y una gran incidencia en la política nacional aun durante los años en que estuvo en la oposición. Su estilo personalista no ha contribuido a la institucionalización de su organización política ni al surgimiento de una camada de líderes por lo que su desaparición provocará un considerable vacío. El problema de su sucesión, ahora que ocupa la Presidencia se convierte en una cuestión de importancia nacional. ¿Qué podría ocurrir? Nadie lo puede predecir. Se mantendrá el partido incólume o se precipitará en un proceso de fragmentación? Es este uno de los grandes dilemas de la política dominicana actual. El *pase generacional* en el liderazgo reformista ni se ha verificado ni se vislumbra.

El Partido Revolucionario Dominicano (PRD) dominado inicialmente, como ya se consignara, por la carismática figura de Bosch, ha registrado un proceso de fragmentación y contradicción interna que linda en la división. El relevo de Bosch resultó ser Peña Gómez, líder de gran penetración popular pero poco *potable* en los sectores tradicionales de poder. La percepción de su situación, dentro de una estrategia partidaria para la conquista del poder luego de una prolongada posición radical y abstencionista sostenida particularmente por Bosch, lo hace auspiciar el surgimiento de nuevos liderazgos a la cabeza de grupos denominados *tendencias*. Peña Gómez mantendrá inicialmente la posición de líder *máximo*, desempeñando un papel arbitral en la contiendas internas. El desarrollo de las *tendencias*, estimulada por la conquista del poder, provocaría una transformación del partido. En efecto, de un esquema unitario, la organización se va configurando como una federación: una instancia sobreordenada a los grupos (Peña Gómez) con suficiente autoridad pero una

creciente autonomía de aquellos grupos. Las *tendencias* se fortalecen de tal manera que sus líderes llegan a adquirir luz propia. El liderazgo máximo se debilita hasta tal punto que Peña Gómez se ve forzado a crear su propia tendencia (Bloque Institucional) y a aspirar personalmente a la candidatura presidencial por el partido. De árbitro pasa a ser parte. La configuración federada se transforma en un esquema confederado: grupos iguales en competición abierta. La imposibilidad de arribar a acuerdos dentro de la organización, el comportamiento de los grupos en el pasado proceso electoral, proyectan seriamente la posibilidad de una división.

La tercera fuerza electoral la constituye el PLD de Bosch. De 1978 a 1986 ha alcanzado, como ya se señaló, el 18% de los votantes. No obstante su rígida estructura organizativa y el control absoluto del partido que ejerce su máximo líder, se han registrado disensiones y desprendimientos que si bien no han debilitado su fuerza electoral si preanuncian la posibilidad de sacudimientos y fragmentación una vez desaparecida su figura clave.

Con un Balaguer octogenario, solitario en el ejercicio del poder, sin más compromisos que los derivados de una particular visión y misión histórica, un PRD confederizado al borde de la división, y un Bosch, también entrado en años, pieza maestra de su partido, el panorama político dominicano a relativamente corto plazo luce incierto. En la medida en que se produzca este vacío político, se resuelva la sucesión de los liderazgos *históricos* y se defina el futuro del PRD, muy probablemente este proceso se traducirá en una superación del actual sistema de partidos. No debería sorprender entonces que ocurra un replanteamiento del paisaje político dominicano.

Con estas perspectivas una reforma electoral no sólo se justifica; es también necesaria. Ahora bien, es ella factible? Ya se ha señalado cómo los intentos de modificar la constitución han fracasado por no concitar el interés ni la decisión de los líderes. Se ha destacado también cómo la cultura política dominicana es refractaria a la concertación. Sin interlocutores interesados no puede haber acuerdo. Y si esto es lo que registra nuestro pasado, y hasta el momento ha resultado difícil lograrlo, abrigar un desmesurado optimismo colide con una percepción reposada y objetiva de la realidad. Pero barricarse en un absoluto pesimismo nos alejaría por igual de la realidad: la sociedad dominicana no sólo ha cambiado sino que está cambiando. La acelerada modernización brinda elementos para incubar la esperanza y trabajar cifrados en ella.

La rendición de cuentas que la sociedad dominicana en el momento presente está reclamando a quienes pudieron haber cometido desmanes en la gestión del poder, el castigo que se pide ahora para los culpables, aun con los excesos y los atropellos del *debido procedimiento de ley* y los deseos de *vendetta* política que pudieran anidar algunos enclaves de poder, es una manifestación novedosa y positiva. Es un intento de profilaxis, de moralización política que podría evitar que la democracia dominicana no siga el sendero del desprestigio de otras democracias latinoamericanas que han sumido al ciudadano en el descreimiento, la frustración y la decepción.

Paliar la autonomización, la irresponsabilidad de equipos gubernamentales no elegidos que han pretendido enseñorearse desde el poder y con el poder, amparados en las experiencias

pasadas del *borrón y cuenta nueva* que hizo impune a los que los antecedieron, es la expresión de una sociedad más madura y democrática. Que este sacudimiento pueda imposibilitar aún más concertación sembrando disociación, que tenga que llegar el momento del *punto final* dependerá de la sensatez y de la prudencia con que sea conducido el proceso. Hecha justicia, satisfechas las expectativas, la cacería tendrá que detenerse. Pero siempre quedará el precedente de la posibilidad y realidad de la sanción para quienes pretendan excederse en el futuro.

Reforzar los mecanismos institucionales es una vía para consolidar el régimen democrático. Debe ser este el desafío que deberán encarar las nuevas generaciones políticas, los liderazgos emergentes con vocación de relevo político.

10. Un catálogo para la discusión

Quedaría trunco el presente esfuerzo si luego de señalar nudos problemáticos no se sugirieran al menos líneas de discusión. Cualquier intento de reforma electoral debe ser concebido como un problema de ingeniería política. La identificación de problemas y el aporte de posibles soluciones puede contribuir a concientizar, a enriquecer el momento técnico, pero no a determinar el momento político. Detectar fallas, brindar opciones alternativas sin que se logre coagular una firme voluntad política puede resultar útil pero no decisivo. Hay que estar siempre armados de un claro realismo.

Dado que la atención se ha focalizado en variados aspectos del sistema electoral aunque con particular énfasis en la representación

política, también las anotaciones que se ofrecen a continuación seguirían la misma orientación. No pretenden ser éstas completas. Soluciones salteadas sin tener en cuenta el todo sistemático pueden resultar peligrosas. Más aún si se tiene de frente una realidad económica, política, social y cultural determinada. Se ha tratado de recalcar cómo trabas y debilidades se encuentran en varios circuitos del sistema electoral.

Iniciemos por el Congreso. El problema del peso específico del Senado y su pobre representatividad. Fórmula mayoritaria por una parte y circunscripciones uninominales. No se justifica en un Estado pequeño y unitario como la República Dominicana la provincia como circunscripción sobre todo existiendo un considerable desequilibrio entre población - senador. Justicia, administración y arbitraje electoral y fiscalización financiera son funciones delicadas que deberían ser desplegadas por encima de toda sospecha. Para lograr confiabilidad se requiere consenso. ¿Por qué no buscarlo y construirlo dentro del marco institucional? Es recomendable entonces la circunscripción única nacional para la elección de los Senadores con una fórmula proporcional. Un número máximo de 30 Senadores y lista cerrada pero no bloqueada con voto preferencial.

Para la Cámara de Diputados: ampliar las actuales circunscripciones y reducir su número. De 30 en la actualidad a 8: 6 grandes y 2 medias. Así se paliarían los efectos *mayoritarios* de la fórmula proporcional. También lista cerrada pero no bloqueada.

Elecciones congresionales simultáneas con el Ejecutivo pero en boletas separadas. Elecciones separadas resultarían costosas económica y políticamente. Someterían al país a una continua diatriba partidaria, por el momento no aconsejada.

Mayores garantías de democracia interna en los partidos políticos. Una buena reglamentación y un órgano contralor efectivo a quien acudir. Una normación clara de las posibilidades de alianzas interpartidarias totales y parciales con pérdida del reconocimiento jurídico para los partidos *parásitos* que en ellas buscan su permanencia sin aportar candidatos propios.

Regulación de la campaña electoral. Financiamiento público de los partidos, uso y abuso de los medios de comunicación, publicación con objetivos manipulativos de resultados de las encuestas políticas.

Reforzamiento institucional de los órganos de administración y justicia electoral. Órgano y procedimiento de designación, autonomía del ejecutivo y medios de fiscalización pluripartidaria.

Unificación de los documentos de identificación personal y electoral. Modernización del registro civil. Control de todo el sistema por las autoridades electorales sin interferencias del Ejecutivo.

Con todos estos señalamientos existe ya bastante material para alimentar una buena discusión. Que se produzca y fructifique es nuestro genuino deseo.

Crisis de los liderazgos y formas de representación política en la sociedad dominicana

Adriano Miguel Tejada

El Centro de Estudios de Política y Sociedad nos ha invitado a participar en este ciclo de coloquios sobre **La Democracia Dominicana, experiencias y desafíos**, pretendiendo que entre todos, esa es la idea de un coloquio, nos aboguemos a perfeccionar el futuro, luego de dar una pequeña escajadita en el pasado político más o menos reciente. Por las referencias que tengo, la cosa va de lo más buena. Trataremos nosotros de no quedarnos atrás.

El tema que nos ha tocado, **Crisis de los liderazgos y formas de Representación Política en la sociedad dominicana**, y voy a usar una *marrullería*, como hombre del campo que soy, parte de una premisa falsa: que en el país hay crisis de liderazgo. En la República hay líderes entrados en edad, con mayores o menores achaques físicos, con mayor o menor inteligencia y con mayor o menor control de sí mismos, pero líderes al fin, o si no lo creen, pregúntele a cualquier afiliado de cierta importancia de los partidos políticos dominicanos para que se den cuenta de esta verdad. Es más, son conocidas las historias del pánico que le tienen ciertos funcionarios al señor Presidente de la República, que no se atreven a plantearle los problemas que afectan al país.

Creo que lo que nos quieren decir los organizadores de este Ciclo con este título tan

sugestivo, es que en el futuro cercano se va a producir una rotación del liderazgo. Si es eso, estamos de acuerdo. Como todos somos fanáticos del béisbol, lo que estamos esperando es que ese cambio en la rotación no impida que el equipo, entiéndase la República Dominicana, siga marchando, a paso firme, en la carrera democrática y no tengamos que cambiar la liga.

La licenciada Espinal nos recordaba las características de la crisis de los años 1920 y 1960. Sólo por el afán de refrescar memorias (dicen que los dominicanos la tenemos muy corta), y sin interés de hacer comparaciones (todas las comparaciones son enojosas), me voy a permitir recordar las características de la crisis de los años de 1920 que nos legó la dictadura de Rafael Leonidas Trujillo:

- a) Gobernaba el país un caudillo viejo y enfermo;
- b) Un alto endeudamiento externo, por lo menos para las posibilidades de la época;
- c) Acusaciones de corrupción en la esfera gubernamental;
- d) Dependencia de nuevos productos, para el sostenimiento de nuestra balanza de pagos;
- e) Crisis en la Bolsa de Valores de Nueva York;
- f) Reciente ocupación militar extranjera;
- g) Los principales partidos divididos en tendencias, y

- h) Algunos de los símbolos políticos dominantes eran un gallo rojo y un toro...

En los últimos tiempos se ha hablado mucho de los ciclos de treinta años en la historia dominicana. Yo no voy a agregar más nada a esa historia, sino simplemente añadirle un aspecto que es conocido por los historiadores pero ignorado por la generalidad de la gente, y es que el nacimiento de la dictadura de Trujillo no fue un hecho aislado en el devenir de la humanidad. Formó parte de un ciclo, también de treinta años, que algunos llaman el péndulo entre democracia y dictadura.

En los años de 1930, había dictaduras en Alemania (Hitler), en Italia (Mussolini), en España (Franco), en China (Chiang Kai-Set), en Venezuela, en Nicaragua, en México, en Cuba, y hasta en los Estados Unidos se sentía la necesidad de un gobierno más prolongado por lo cual retuvieron a Roosevelt por más de dos períodos.

Asimismo, treinta años después, la mayoría de las dictaduras habían terminado, sobre todo en América y Europa, para cumplir el ciclo y abrir el de la democracia. El próximo ciclo comenzará en los años de 1990...

Soy partidario de dejar para el futuro, más o menos cercano, ese problema de los ciclos democráticos (si es que existen), y concentrarme en el más fácil camino de la representación como problema específico que afecta nuestro orden político. Por demás, las brillantes presentaciones de Rosarito y Julio me permiten asilarme en este tema, de tono menor, pero mucho más divertido.

Este trabajo, de factura eminentemente práctica, parte de varias premisas fundamentales:

- 1º Que no estamos satisfechos con nuestro sistema de representación proporcional y que se deben sugerir cambios en el mismo;

2º Que esta búsqueda de alternativas es relativamente fácil, en la medida en que las opciones no son muy amplias en sí mismas y de que tienen como limitación nuestras expectativas de lo que la cultura política del pueblo dominicano está en disposición de aceptar;

3º Que esta búsqueda tiene una relativa urgencia, en la medida en que el proceso comicial está a menos de dos años de distancia;

4º Que siendo el problema de la representación una dificultad que se enmarca dentro de lo que se conoce como *lo legal*, debemos tener en cuenta los cambios normativos que sería necesario introducir en el sistema para producir las transformaciones, y a qué niveles.

1. Vamos a aceptar como un *dado* el hecho de que hay inconformidad con el sistema de representación proporcional. Los números, que siempre suelen persuadir más que los argumentos, podrían mostrar los motivos de esa inconformidad.

Número de votos obtenidos por los principales partidos y porcentaje de representación en el Congreso (Elecciones escogidas)

Elecciones

	1962	% votos	% C. Dip	% Sen.
UCN		30.1	27.0	14.8
PRD		58.7	66.2	81.4

(El PRD ganó en el 81.8% de los municipios. La UCN, en el 12.9%)

1966	% votos	% C. Dip	% Sen.
PR	56.4	64.8	81.4
PRD	36.7	35.1	18.5

(El PR ganó en el 83.1% de los municipios. El PRD, en el 16.8%)

1978	% votos	% C. Dip	% Sen.
PR	42.1	47.2*	59.2*
PRD	51.6	52.7	40.7

* 4 Senadores y 1 Diputado fueron asignados por fallos de la Junta Central Electoral, lo que altera el porcentaje.

(El PR ganó en el 55.9% de los municipios. El PRD, en el 44.0%)

1982	% votos	% C. Dip	% Sen.
PR	36.5	42.0	37.0
PRD	46.7	52.0	63.0

(El PRD ganó en el 59.5% de los municipios. El PR en el 40.4%)

1986	% votos	% C. Dip	% Sen.
PR	40.51	47.0	70.0
PRD	33.46	40.0	23.0
PLD	18.37	12.0	7.0

(El PRSC ganó en el 64.2% de los municipios. El PRD en el 15.3%)

Como puede verse, las disparidades, sobre todo en el Senado, son muy grandes, no así en el caso de la Cámara de Diputados donde el margen de diferencia entre el porcentaje de votos obtenidos y escaños, es de (+-5), que si bien no es lo mejor del mundo, por lo menos está dentro de límites

razonables. Es notable observar que las cifras de municipios controlados es casi similar a la del Senado.

Estas cifras me llevan a pensar que las quejas con relación al modelo de representación no radican básicamente en el aspecto cuantitativo, aunque reconozco las observaciones con relación al Senado, sino y principalmente, en el problema **cuantitativo**, que tiene, a su vez, varias manifestaciones, entre las que pueden citarse el procedimiento de elección de los candidatos dentro de los partidos políticos, el llamado *factor arrastre* de las elecciones presidenciales, la forma de lista cerrada, la *ilegal* boleta única usada en las elecciones pasadas, y, en fin, la escasa importancia electoral del Congreso Nacional, y quisiera que se subrayase lo de electoral, porque todos somos conscientes de la importancia del Poder Legislativo en cualquier sistema democrático.

Precisamente, Julio Brea Franco nos recordaba la especial de anacronismo que constituye el Senado de la República en un ordenamiento político como el nuestro en el que no hay representación regional o estatal, y sugería que su papel de retranca dentro del proceso legislativo debía ser abolido, sobre todo teniendo en cuenta el importante rol que juega en la configuración del Poder Judicial, de la función electoral y en la de otros aspectos no menos importantes.

Sin embargo, quisiera recordarle a Julio que, precisamente nuestro Senado es creación *pura y limpia* de nuestra élite gubernamental conservadora que necesitaba (creo que su utilidad política está harto demostrada) un paso dentro del proceso legislativo que pudiera controlar y que actuara, de ese modo, como factor de equilibrio ante la otra parte del Poder Legislativo y sus afanes populistas, o contra el Poder Ejecutivo y sus afanes revolucionarios. Recuérdense los casos de 1978 y 1982 y se verá la eficacia de este cuerpo.

Me atrevería a afirmar que mientras subsistan las desconfianzas y recelos fundamentales que caracterizan nuestra vida política, o haya una revolución social, el Senado de la República seguirá *tan campante* como el caballero del whisky aquel.

2. Decía que la búsqueda de alternativas era relativamente fácil por cuanto las opciones están muy limitadas, en general, en esta materia. Estoy suponiendo que no vamos a entrar en la discusión de si debemos tener un sistema unicameral o bicameral o multicameral, porque eso desbordaría los límites de esta discusión, sino en cuanto a la calidad de la representación, en el sentido de *cómo podemos hacer a nuestros funcionarios electos más representativos, es decir, más responsables del mandato que se les otorgó.*

Creo que podemos tener una más acabada idea de cuán representativos son nuestros representantes, si les muestro el resultado de una encuesta realizada por la hoy licenciada Taryn Díaz Llenas para su tesis de grado en la Universidad Católica Madre y Maestra.

De los 120 diputados del período 1982-1986, ella entrevistó 53, representativos de todos los partidos, regiones, sexos, profesiones, etc. Las respuestas fueron las siguientes:

- Preguntados cómo votarían en un proyecto de ley de beneficio para el país pero contrario a sus principios políticos, el 74% votaría sí, y el 11% se abstendría. Si el mismo proyecto estuviera en contra de sus principios morales, sólo el 45% votaría en contra.

Ahora bien, si el partido le pidiera que votara por un proyecto que perjudique al país, el 49% votaría en contra y el 38% se abstendría. Y ahora viene lo más importante: preguntados *a quién*

toman en cuenta a la hora de votar por un proyecto respondieron:

A los votantes	19%
Al país	62%
Al Partido	19%

- En un proyecto beneficioso para el país, pero perjudicial para su región, el 57% votaría sí, y el 26% no.

- En un proyecto que implique sacrificios para los más necesitados pero beneficioso para la nación: 57% sí, 30% nunca.

- En un proyecto que fortalezca al mayor poder económico para crear nuevas fuentes de empleo: sí el 26%, tal vez el 47% y el 26% no.

- En un proyecto con una medida impopular, el 58% en contra y el 4% se abstendría.

Es evidente, vistos los datos, que debemos mejorar el nivel de responsabilidad frente al votante de nuestros funcionarios electos.

Retornando al punto inicial de esta parte, es decir, la búsqueda de soluciones al problema de la representatividad, dentro de las alternativas, me voy a centrar en las que considero las únicas viables *dentro de la cultura política actual del dominicano*, a saber:

- Boleta única con candidaturas separadas
- Listas abiertas preferenciales
- Distritos electorales

a) Boleta única con candidaturas separadas

Decía que la boleta única utilizada en las elecciones de mayo de 1986 era ilegal, porque la

misma choca con las disposiciones de la Ley Electoral dominicana. Sólo hay que releer el artículo 101 de la vigente Ley Electoral para darnos cuenta de los vicios que contenía la boleta usada en los pasados comicios, *sin que existiera ningún detalle de tipo técnico que impidiera cumplir con el voto de la ley*. Por eso es inexplicable que, a estas alturas, no se haya comenzado a hablar del diseño de la boleta electoral a ser usada en las venideras elecciones.

Esa boleta podría modificarse en el sentido de hacerla separable en cuanto a las candidaturas, para que sea legalmente válida y que cumpla con el mandato de que el votante pueda escoger los candidatos de su predilección, o, al menos, para inducir a los partidos a presentar mejores hombres a puestos electivos, por miedo a que los electores les *quemem* sus candidaturas locales.

Varios modelos que podrían ser utilizados, en los mismos tamaños que la boleta usada en los comicios anteriores, han sido diseñados y están disponibles para las autoridades electorales y los partidos políticos.

Se me objetará que los dominicanos no fraccionan el voto. Se puede responder a esto afirmando que, en sentido general es así pero que no se ha probado que algunos no lo hacen, y en elecciones cerradas en los municipios, algunas de las cuales se han decidido por pocos votos, basta con que cien o doscientos electores fraccionen, para alterar el resultado de una elección municipal o provincial.

Por ejemplo: las provincias de Salcedo, Espaillat y Santiago fueron decididas en las elecciones de 1982, por 63, 352 y 496 votos respectivamente. Los municipios de Padre las Casas, Peralta, Paraíso y Castillo, por menos de 200 votos, cada uno, y en Fantino hubo un empate entre el PRD y el PR, cada uno con 3,733 votos.

El mismo argumento que se utiliza para justificar las precauciones para evitar la compra del voto son válidos para crear una boleta donde los electores, que cada día están más conscientes del valor de su voto, puedan fraccionar su boleta e incidir así, en el resultado final de su sufragio, máxime cuando la importancia de los municipios se hará mayor con las leyes que les asignan fondos propios y con los porcentajes de migración interna que tiene el país y la influencia de los dominicanos residentes en el exterior, muchos de los cuales traen valores democráticos arraigados, aprendidos en los Estados Unidos que podrían cambiar la faz de algunos municipios del país en los próximos años.

Algunas de las ventajas que ofrecería este sistema son:

1. El votante valoraría realmente el peso de su voto al poder ejercerlo en la medida correcta de sus preferencias. Esto, eventualmente, aumentaría el interés por las elecciones;
2. Los partidos tenderían a presentar mejores candidatos a los puestos de representación locales, lo que mejoraría sustancialmente el nivel de la actividad política, y en un futuro, el de la representatividad y de la calidad de los servicios;
3. Reconoce una mayor importancia en el electorado, que deja de ser un rebaño que se arrea cada cuatro años, y se le concibe como factor relevante en la decisión política, es decir, de la administración del país. De ese modo, el peso de una mala elección recaería sobre los ciudadanos, que así tendrían el gobierno *que se merecen*, y no sobre los partidos, como es ahora, sin responsabilidad para nadie, aparentemente;
4. Se iría, paulatinamente, dando mayor importancia a las elecciones locales, proceso que es concomitante con la necesidad de ir quitando peso

al gobierno nacional, reduciéndolo a sus verdaderas y esenciales funciones, eliminando, por tanto, su papel de Leviathán.

b) Listas abiertas preferenciales

Un sistema usado en varios países con variado éxito es el de las listas abiertas preferenciales, por medio de las cuales, los electores pueden ponderar dentro de la lista de candidatos que presentan los partidos a los que, a su juicio, deberían ser electos.

El sistema funcionaría así: el partido X presenta su lista de diputados, por ejemplo, para la provincia Y. Esa lista contiene los cinco diputados previstos a ser elegidos en esa demarcación en el siguiente orden:

1. Juan
2. Pedro
3. Pablo
4. Jacinto
5. José

Sin embargo, a los ojos de la gente, Juan fue colocado primero en la lista porque es *enllave* del caudillo del partido y no por méritos personales, mientras que los dos últimos de la lista son los mejores candidatos. En el sistema actual, lo más probable es que sólo salgan electos los dos o tres primeros, quedándose afuera los realmente buenos.

En el sistema propuesto, Jacinto y José harían campaña para que los electores marquen sus nombres de modo que obtengan más votos *electorales* que sus compañeros de lista, y se rompa esa *ley de hierro de los partidos* que existe ahora en que los electores no eligen diputados, sino que *escogen* lo que los partidos han decidido, a veces, de espaldas a los electorados locales. De ese modo, muchos votos que cambian de partido por no votar por candidatos impopulares, como fue el

caso de Santiago y del Distrito Nacional, principalmente, en 1986, no tendrían que mudarse de parcela, sino simplemente, descartar a los impopulares o impuestos, ponderando a otros candidatos de la lista.

Las objeciones que pueden hacerse a esta propuesta son las mismas que a la boleta fraccionada, aunque es un poco más complicada en su administración y en su proceso y podría provocar divisiones en las candidaturas de los partidos, enrareciendo, consecuentemente, el ya poluto aire de nuestras campañas políticas.

c) Los distritos electorales

Esta parece ser la forma más efectiva, actualmente, para resolver el problema de la representatividad de nuestros legisladores y regidores, al ubicar específicamente en una demarcación al candidato y someterlo al escrutinio directo y personal del elector, así como al obligarlo a rendir cuentas en la próxima elección a sus conciudadanos.

Las ventajas sobre el factor representatividad son evidentes, y esto lo reconocen los mismos partidos que de modo práctico postulan candidatos representativos de demarcaciones territoriales que consideran importantes para su triunfo. Así, por ejemplo, en la provincia Espaillat hay siempre un candidato de Gaspar Hernández, que representa un tercio de los electores de la provincia. Los ejemplos podrían multiplicarse.

Los trabajos de José del Castillo y de Marcio Mejía Ricart, que incluye un proyecto de ley, representan aportaciones importantes para el estudio de la factibilidad de este sistema en el país.

El problema práctico, en función del liderazgo de los partidos, es que los candidatos así postulados tienen muchas posibilidades de liberarse de los

caudillos partidarios y hacer carrera política independiente, lo cual, evidentemente, no puede ser admitido por los actuales liderazgos de todos los partidos, que prefieren el tutelaje sobre los candidatos, pues, en algunos casos, desafortunadamente, pesa más la amistad con el caudillo que los valores personales y políticos del candidato.

Otra objeción que podría hacerse es la forma de distribuir las jurisdicciones para constituir los distritos uninominales, con todos los problemas de *jerrymandering* y de creación de bastiones que podrían presentarse, amén de la natural suspicacia que despierta el *quien* (el partido en el poder u otro organismo), haría la distribución.

En ese sentido, puedo informar que ya hay un trabajo adelantado. En efecto, me tocó dirigir un proyecto de investigación acerca de las posibilidades de instaurar el sistema en el país que culminó en la tesis de grado del hoy Lic. Félix D. Olivares, y descubrimos que el proyecto era factible, sin mayores alteraciones al sistema actual de distribución de los diputados, excepto con los siguientes cambios, que creo, de todas maneras, habría que legislar sobre los mismos.

a) Reducir el número de diputados obligatorios por provincia de dos que son actualmente, a uno. (De paso, se lograría resolver, en gran medida, el problema de la sobrerrepresentación que existe en el actual sistema);

b) Reducir la implementación del sistema al Poder Legislativo en una primera etapa, y luego pasarla a los municipios.

Los resultados fueron los siguientes:

a) Manteniendo el número de diputados actuales, se dividió el país en 120 distritos uninominales, que corresponden a las provincias actuales, con la salvedad hecha anteriormente;

b) La provincia continuaría siendo, como hasta ahora, un distrito uninominal para el Senado, pero cabría la posibilidad de dividir el voto entre el candidato a senador por un partido y el diputado del distrito en el otro y así se evitaría el factor arrastre de ambas candidaturas;

c) Habría una prohibición de modificar los distritos por un período de tiempo para evitar el *jerrymandering* y observar bien el efecto.

A continuación presento la distribución en el Cibao de los distritos tal y como fueron presentados en el proyecto Olivares.

De acuerdo a los datos poblacionales obtenidos en la Oficina de Estadística de la Junta Central Electoral y de conformidad al artículo 24 de la Constitución de la República el número y distribución de Distritos Electorales en la Región del Cibao por Municipios sería como sigue:

Provincias, Municipios y Distritos Municipales	Población
1. Espaillat	176 283
Moca	118 020
Cayetano Germosén	6 153
José Contreras	9 766
Gaspar Hernández	34 230
Jamao al Norte	8 114
Distribución Distritos	
Espaillat-1	Moca Urbano
Espaillat-2	Moca Rural-Urbana, Cayetano Germosén
Espaillat-3	Moca y José Contreras Urbana
Espaillat-4	Gaspar Hdez., Jamao al Norte
2. La Vega	293 130
La Vega	186 023
Constanza	41 405
Jarabacoa	46 862
Jima Abajo	18 840
Distribución Distritos	
La Vega-1	Urbano
La Vega-2	Urbano
La Vega-3	Urbano
La Vega-4	La Vega, Jima Abajo
La Vega-5	Jarabacoa
La Vega-6	Constanza
3. Monseñor Nouel	120 709
Nouel	94 614
Piedra Blanca	15 856
Maimón	10 239
Distribución Distritos	
Mons. Nouel-1	Bonao Urbano
Mons. Nouel-2	Bonao, Piedra Blanca, Maimón

 Provincias, Municipios
 y Distritos Municipales

Población

4.	Puerto Plata	222 220
	Puerto Plata	91 789
	Altamira	30 252
	Guananico	7 242
	Imbert	21 321
	Los Hidalgos	16 285
	Luperón	19 596
	Sosúa	18 154
	Villa Isabela	17 581

Distribución Distritos

Pto. Pta.-1	Urbano-Pto Pta.
Pto. Pta.-2	Pto. Pta. Sosúa
Pto. Pta.-3	Los Hidalgos, Isabela, Luperón
Pto. Pta.-4	Imbert, Altamira, Guanatico

5.	Santiago	640 872
	Santiago	435 972
	Bisonó	25 152
	Jánico	36 706
	San José de las Matas	61 440
	Villa González	21 053
	Tamboril	33 143
	Pedro García	9 125
	Licey al Medio	18 281

Distribución Distritos

Santiago 1-8	Urbanos
Santiago-9	Jánico
Santiago-10	San José de las Matas
Santiago-11	Licey, Tamboril, Pedro García
Santiago 12	Stgo. Rural Oeste
Santiago 13	Bisonó, Villa González

Provincias, Municipios y Distritos Municipales	Población
6. Duarte	253 159
San Francisco	149 547
Arenoso	14 546
Villa Riva	33 806
Castillo	20 423
Hostos	6 647
Pimentel	17 831
Las Guaranas	10 359
Distribución Distritos	
S.F.-1-2-3	Urbanos
S.F.-4	Arenoso, Villa Riva
S.F.-5	Castillo, Hostos, Pimentel, Las Guaranas
7. María Trinidad Sánchez	12 052
Nagua	62 584
El Factor	18 212
Cabrera	2 152
Río San Juan	12 353
Distribución Distritos	
María T. Sánchez-1	Nagua, El Factor
María T. Sánchez-2	Nagua, Cabrer, Río San Juan
8. Salcedo	106 609
Salcedo	47 609
Tenares	32 282
Villa Tapia	26 716
Distribución Distritos	
Salcedo-1	Urbano, Villa Tapia
Salcedo-2	Tenares

Provincias, Municipios y Distritos Municipales	Población
9. Samaná	70 613
Samaná	41 743
Sánchez	22 735
Las Terrenas	6 135
Distribución Distritos	
Samaná-1	Urbano
Samaná-2	Sánchez, Terrenas
10. Sánchez Ramírez	136 032
Cotuí	99 597
Cevicos	10 683
La Cueva	5 934
Fantino	19 818
Distribución Distritos	
Sánchez Ramírez-1	Cotuí Urbano
Sánchez Ramírez-2	Cotuí, Fantino
Sánchez Ramírez-3	Cotuí, Cevicos, La Cueva

División por subdistritos del Municipio de Moca en Espailat Población estimada al 15-5-86

Moca	118 020	
José Contreras D.M.	9 766	
Jamao al Norte D.M.	8 114	
Cayetano Germosén	<u>6 153</u>	
TOTAL		<u>142 053</u>
Regidores a elegir = 10		
Inscritos en el Municipio de Moca	173 673	
Total de Mesas	168	
Moca	159	
Jamao al Norte	05	
José Contreras	02	
Cayetano Germosén	02	
TOTAL		<u>168</u>

Como puede observarse, el número de habitantes por distrito electoral es de poco más de 42,000, que coincide con el número actual de unos 47,000 que teóricamente es el vigente.

Sin embargo, una revisión decenal de los distritos, de acuerdo con el censo nacional de población, permitiría re-orientar los distritos y adecuarlos a las nuevas distribuciones de la población en el país.

Se me dirá que el distrito uninominal no forma parte de la tradición política del país. Los que así piensan no se han detenido a observar la elección del Senado y de los Síndicos Municipales que son uninominales, ni el proceso de uninominalización que se ha producido en la república con la creación de nuevas provincias, que al ser pequeñas en población vienen a convertirse, de hecho, en distritos uninominales.

Para los que llevan anotaciones, está probado que para que un tercer partido pueda tener representación en el Congreso, suponiendo los porcentajes obtenidos en las pasadas elecciones por los tres partidos mayoritarios, se necesita que la demarcación electoral tenga, por lo menos cuatro diputados y de esas sólo hay 7 en el país, es decir, un 23 por ciento de ellas.

O sea, que el tercer partido debe concentrar su atención en provincias pequeñas que pueda ganar seguro, o en las grandes donde verdaderamente funciona la representación de las minorías. Lo demás es tiempo y recursos casi perdidos, congressionalmente hablando.

A manera de conclusión

Los problemas de representatividad se dan a todos los niveles del espectro político electoral dominicano: hay escasa representatividad dentro

de los partidos, dentro de los candidatos y últimamente, hasta dentro de la Junta Central Electoral.

Es deseable un cambio positivo en nuestro sistema de representatividad, pero el mismo está limitado por la cultura política del país, entre otras variables.

Las opciones de cambio implican alteraciones legales y constitucionales que, teóricamente, pueden ser realizadas dentro del tiempo que queda para las próximas elecciones si existiera consenso y, sobre todo voluntad política, pero que parecen puntos menos que factibles de llevar a cabo dentro del plazo de que se dispone para las próximas elecciones generales, fijadas constitucionalmente para dentro de un año y nueve meses.

Se me ocurre que, estratégicamente, sería ponderable el hecho de dejar los cambios que hay que hacer dentro del sistema (no me refiero a las modificaciones necesarias en la administración electoral que hay que realizar YA), para cuando se renueven los liderazgos.

Conociendo el *arrière pensée* de los actuales líderes tendría mis recatos a autorizarlos a que dispongan los cambios. Podríamos recibir, por el contrario, la maldición de De Gaulle...

No creo que los liderazgos actuales deseen una alteración en el sistema de representación para incluir un factor de elección diferente al existente, a menos que tengan mucho miedo al tercer partido. Además, un cambio en el factor de elección no afectaría sensiblemente la situación actual de minoría del tercer partido, lo cual no implicaría una gran ganancia para los mayoritarios y sí, quizás, un gran escándalo político.

Por último, aunque estamos hablando de representación, es urgente, necesario, que se hagan las modificaciones de lugar para reforzar a la Junta

Central Electoral o a la Dirección Nacional de Elecciones o a quien sea, y para aclarar las disposiciones que norman, entre otros, las alianzas y fusiones, la presentación de las candidaturas, el

régimen de los partidos, la boleta electoral y la publicidad de las encuestas políticas, para que no haya que crear otra Comisión de Asesores Electorales.



UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

UNIBE

Santo Domingo, República Dominicana