

Nueva Sociedad Nro. 156 julio-Agosto 1998, pp. 15-22

República Dominicana. De las elecciones a la sociedad civil

Jorge Cela

Jorge Cela: antropólogo; director del Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo, s.j., Santo Domingo.

Palabras clave: situación política, sociedad civil, gobierno, República Dominicana.

Cuando el próximo 16 de agosto los nuevos legisladores y autoridades municipales de República Dominicana tomen posesión de sus cargos estarán abriendo una etapa de difícil gobernabilidad para el presidente Leonel Fernández. La jornada electoral del 16 de mayo fue una experiencia nueva: desde 1966 no se realizaban elecciones separadas de las presidenciales. En aquella ocasión la separación obedecía a la difícil situación creada por el golpe de Estado a Juan Bosch y la posterior intervención militar norteamericana. La separación actual de dos años, la mitad del periodo de gobierno, es fruto del llamado «pacto por la democracia», que ante el escandaloso fraude electoral de 1994, obligó a Joaquín Balaguer, del gobernante Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), a reducir su mandato a la mitad.

Estos dos años permitieron que el escenario político cambiara desde las elecciones presidenciales. La alianza con el Partido Reformista que llevó al triunfo al candidato del Partido de la Liberación Dominicana (PLD), Leonel Fernández, ya se había diluido. Y dos años de difícil gobierno, con la herencia de un Estado caótico y arruinado por la corrupción, con una inmensa deuda social y económica y una debilidad extrema a nivel congresional y municipal, unidos a una gestión pobre con relación a la política social, incapaz de resolver los grandes problemas como la crisis de la energía eléctrica, desgastaron la popularidad del joven presidente, pero mucho más la de su partido, que aliado con Balaguer manchó su imagen y se ató de manos para enfrentar la descarada corrupción del anterior gobierno. Con ello la imagen ética, cultivada por el PLD durante años, que había captado simpatías entre ciertos sectores de la población con una propuesta de política seria y limpia, quedó deshecha y se volvió en contra del propio gobierno. Este hecho debilitó incluso la hasta entonces fuerte cohesión interna del partido.

No han sido suficientes para salvar esta imagen la celebración de unas elecciones limpias como las del 96, atribuidas más a la nueva Junta Central Electoral que al partido gobernante, que invirtió grandes sumas en una campaña electoral

involucrando al presidente y al aparato del Estado. Tampoco alcanzaron la reforma de la justicia, promovida por la nueva Suprema Corte, nacida del nuevo Consejo de la Magistratura; ni la creación de la escuela de la magistratura y la carrera judicial; ni la eficiente gestión del Fiscal del Distrito Nacional, que aún se mueve a la sombra de la fama de su predecesor, destituido en lo que fue juzgado como una intervención del Ejecutivo en el poder judicial por razones políticas; ni el sometimiento a la justicia de algunos funcionarios del gobierno anterior por corrupción o asesinato, cuyos procesos marchan lentamente y, al parecer, empujados regañadientes por el actual procurador general; ni la campaña contra la corrupción administrativa iniciada por la Procuraduría General y apoyada por el mismo presidente.

Es que el actual gobierno no logra el reconocimiento público de sus méritos. Todos ellos han estado de tal manera ligados a grandes errores o a funcionarios de muy poca aceptación popular que no consiguen el impacto esperado. Por ejemplo, el innegable éxito en las relaciones internacionales, que ha situado a República Dominicana en la Caricom y el mercado centroamericano, no ha podido compensar la difícil relación con Haití, que se dificulta con cada repatriación de nacionales haitianos.

El caso es que el PLD, que en la primera vuelta de las elecciones de 1996 alcanzó el 39% de los votos y subió hasta el 51% en la segunda vuelta con el apoyo del PRSC, bajó a 31,4% en las elecciones de 1998. Pero más grave aún el número de los votos alcanzados disminuyó en 42, 2% debido a la fuerte abstención electoral. Ya desde las elecciones de 1970, cuando el principal partido opositor, el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), entonces liderado por Juan Bosch, se retiró de la contienda electoral, la abstención dominicana había comenzado a crecer. A pesar de la falta de credibilidad de unas cifras electorales distorsionadas por el fraude, la abstención alcanzó el 39,8% de los inscritos en el registro electoral en 1990. Pero nunca había alcanzado el 47% como en las recientes elecciones, que contrasta con el 21% y 23% de las presidenciales de 1996. ¿Qué ha pasado en estos dos años para producir tan fuerte baja en la actividad electoral, sobre todo entre mujeres y jóvenes?

Liderazgos excluyentes

En la República Dominicana priva la tradición presidencialista de las democracias representativas. Algunos consideran que el artículo 55 de la Constitución vigente (redactada en los comienzos de los gobiernos autocráticos de Balaguer) concede al presidente poderes cuasi dictatoriales. Estas potestades han sido ejercidas por Balaguer en 22 de los últimos 32 años, con un estilo de gobierno caudillesco y supercentralizado, donde la represión y el paternalismo asistencialista, y el clientelismo y la corrupción administrativa, se alternaban como instrumentos de un poder unipersonal. Durante la segunda mitad del siglo el país ha tenido dos caudillos enfrentados, desde la fundación del PRD en el exilio por Juan Bosch en 1949, cuando Balaguer era ya alto funcionario y cabeza pensante del régimen trujillista. Cuando Bosch en 1973 abandona el partido que había fundado para

comenzar con el Partido de la Liberación Dominicana, su discípulo José Francisco Peña Gómez queda como líder del PRD. Su figura va creciendo como el representante de los pobres urbanos: de origen humilde, de raza negra, de ascendencia haitiana, de historial comprometido desde los tiempos de la revolución de abril del 65, modelo del pobre que asciende a base de esfuerzo, venciendo la discriminación hasta ganar prestigio y reconocimiento internacional. Lo que algunos consideraban sus debilidades: fogosidad, susceptibilidad a la ofensa personal, emotividad, eran percibidas como virtudes por las grandes masas urbanas.

Sin embargo, Peña Gómez no fue candidato presidencial hasta 1990. Su admisión de la debilidad de su candidatura debido al prejuicio manejado contra él y su deseo de mantener la unidad del partido ante las ambiciones personales de otros líderes le llevó, a diferencia de su antecesor, a ceder la candidatura presidencial a Antonio Guzmán en 1978, a Salvador Jorge Blanco en 1982, y a Jacobo Majiuta en 1986. La asumió por primera vez en 1990 frente a un partido debilitado por la gestión de Salvador Jorge Blanco, que enfrentó las protestas populares contra las políticas de ajuste y un juicio por corrupción administrativa al terminar su mandato, y por la división interna que trajo como consecuencia la pérdida de las elecciones de 1986 y la salida de Jacobo Majiuta para crear el Partido Revolucionario Independiente (PRI). Quedaría finalmente en tercer lugar con 23 del sufragio.

Desde esa derrota Peña Gómez logró reconstruir la unidad y fuerza electoral del partido para ocupar la delantera de nuevo en 1994. Un fraude descomunal le arrebató entonces la victoria. Peña Gómez aceptó en aquel momento el Pacto por la Democracia, firmado por los tres partidos mayoritarios y una amplia representación de la sociedad civil, en el que de nuevo sería víctima de una maniobra en su contra. Por este pacto el presidente Balaguer asumía convocar elecciones presidenciales en dos años y los tres partidos se comprometían a reformar la Constitución introduciendo, entre otras cosas, la no reelección presidencial y la segunda vuelta electoral. Contrario a lo acordado previamente, el pacto presentado para la firma subía de 40 a 50 los votos necesarios para ganar en la primera vuelta. Si no hubiera sido por este cambio Peña Gómez hubiera salido electo presidente en 1994 con el 46,2 de los votos. Pero tuvo que ir a una segunda vuelta en la que enfrentó la alianza de los otros dos partidos para perder por dos puntos de diferencia. Su muerte trunca su aspiración a la presidencia y la de las grandes masas urbanas de verse reivindicadas en su figura. Así lo atestigua la impresionante manifestación para su entierro unos días antes de las elecciones de 1998, en las que concurría como candidato a síndico (alcalde) del Distrito Nacional, que incluye la ciudad de Santo Domingo, y el cuasi culto secular a su persona que ha sido hábilmente manejado por su partido. Esta muerte ocurre cuando se eclipsan los otros dos caudillos. Juan Bosch ya lleva tiempo retirado de la vida política, y Balaguer, aunque sigue manteniendo la posibilidad de candidatearse en el año 2000, no puede ocultar que sus más de 90 años pesan en su futuro político.

Para las elecciones presidenciales de 2000 los tres partidos deberán buscar candidatos nuevos. El Reformista sólo ha tenido a Balaguer, que se ha cuidado de no permitir la emergencia de un delfín que apunte como su heredero y deja un partido descabezado y cuya cohesión interna pasa su persona. En el PLD sólo la avanzada edad de su líder permitió que surgiera Leonel Fernández, que no puede postularse de nuevo. Tendrán que producir un nuevo candidato en una difícil situación en que los hombres del presidente tienen fuerte oposición dentro de ciertos sectores del partido. El PRD deberá definirse entre varios aspirantes, que representan fuertes tendencias internas, y pueden llegar incluso a una nueva división ante la ausencia de una figura de autoridad para todos como era Peña Gómez.

Quizá esto indica que nos estamos moviendo de un liderazgo personal y caudillesco hacia un liderazgo más institucional, partidario. Sin embargo, en la última encuesta de cultura política realizada en 1997, los partidos políticos quedaron como la institución que menos confianza inspira. Y la alta abstención en las elecciones recién pasadas, que por ser legislativas y municipales descansaban menos en el liderazgo personal y más en el aparato del partido, confirman que aún la mayoría del electorado parece responder más al carisma personal de los líderes que a una ideología. Sin embargo, el intento de algunos partidos de tratar de captar votos con figuras de gran popularidad ganada en otros ámbitos de la vida social fracasó. Artistas de renombre perdieron frente a candidatos de carrera únicamente político-partidaria. Es interesante que grandes caudillos locales, que por más de 20 años habían ganado sus posiciones, por primera vez las perdieron. Que candidatos que manejaron programas e historiales de ejecutorias políticas ganaron con mucha amplitud. Todos estos datos nos hablan de un proceso de transición de una política más caudillista a una institucional.

La Red de Observadores Nacionales organizada por segunda vez por el movimiento cívico Participación Ciudadana convocó sin dificultad más de 12.000 personas voluntarias de todos los rincones del país para observar las elecciones. Y a pesar de la violencia durante la campaña, que cobró varios muertos, siempre de la oposición, durante la jornada electoral no se reportaron incidentes; tampoco hubo impugnaciones de los resultados, obtenidos con celeridad. En la historia electoral de República Dominicana ello es un logro muy significativo.

Hacia una mayor participación

El mérito principal de este avance en los mecanismos democráticos se lo debemos a una Junta Central Electoral despolitizada y eficiente, que ha logrado un nivel de confiabilidad muy alto (en la encuesta de cultura política aparece como la institución gubernamental más confiable, superada sólo por los medios de comunicación y los sacerdotes y obispos). Esta Junta fue la responsable de la nueva ley electoral puesta en vigor parcialmente en estas elecciones.

Esto ha obligado a los partidos políticos a otro comportamiento electoral. Y para el año 2002 tendrán que ajustarse a un nuevo cambio que entrará entonces en vigor.

Hasta ahora los votos congresionales se han contado por provincias, y los candidatos o candidatas a senadores por una provincia arrastraban los candidatos a diputados de la lista presentada por la agrupación. Lo mismo ocurre a nivel municipal: los síndicos ganadores arrastran a los regidores de la lista. Esto tiene consecuencias importantes a nivel de la estructura partidaria. Para ser candidato a senador o síndico los partidos buscan gente capaz de arrastrar votos. Pero para diputados y regidores se mira más la carrera al interior de la agrupación.

Desde el 2002 las provincias y municipios se dividirán en distritos electorales que tendrán un candidato o candidata a diputado o a regidor por cada partido. Los electores escogerán entre esos candidatos, que por ser más locales, deberán tener un historial positivo entre esa población. Con esto la carrera política partidaria tendrá que hacerse no hacia el interior del partido, sino hacia afuera. Esto obligará a una mayor relación candidatos-ciudadanía no solo previa a las elecciones, sino después. Los candidatos electos deberán su escogencia no tanto al partido, que los colocó primeros en la lista, sino a la población que los eligió. Y esa población se sentirá con más derecho a exigirles que verdaderamente la representen.

Si nos preguntamos qué o quiénes han estado detrás de todos estos cambios, la respuesta parece apuntar a tres focos fundamentales: el proceso de modernización que vive el país, la presión internacional y la emergencia de la sociedad civil.

En las dos últimas décadas República Dominicana ha vivido un rápido proceso de transformación. Hemos pasado de ser un país agrícola, productor de azúcar de caña (economía de plantación con muy baja tecnología), a insertarnos en el mercado mundial a través del turismo y las zonas francas, con uno de cada ocho dominicanos viviendo en el exterior. Esto no solo ha transformado la economía, sino también nuestros hábitos culturales. Es la revolución de la modernidad, que introduce la conciencia de ciudadano o ciudadana, con su secuela de derechos y deberes individuales y colectivos. Se constituyen los sujetos individuales y sociales que reclaman participación y van llevando hacia una democracia más participativa que el modelo tradicional de la democracia representativa. Y esa ciudadanía organizada en instituciones que representan sujetos sociales que forman la sociedad civil, va produciendo una nueva dinámica social de diálogo y concertación, de participación activa en la construcción de la convivencia social y sus estructuras.

Este impacto de la modernidad se da en el contexto de los procesos que hemos llamado de globalización. Un mundo donde las fronteras se diluyen por el incremento de las redes de intercambio a gran velocidad e intensidad, tanto en el nivel cultural como económico o político. Esta sociedad global empieza a incidir en los espacios locales para ajustar reglas de juego que permitan el intercambio. Se requiere garantizar la gobernabilidad y estabilidad política y económica. Esto supone altos niveles de consenso logrados con base en la participación de la sociedad civil en los espacios de poder local. Mientras los poderes nacionales

derivan hacia la descentralización y la participación, a nivel internacional se dan movimientos de concentración y aumento de las desigualdades. Y surge la paradoja de que las mismas instituciones que administran la desigualdad internacional fomentan la democracia participativa a nivel local. República Dominicana no es la excepción. Tanto económica como políticamente, las grandes naciones e instituciones internacionales han estado presionando para lograr una democracia más eficiente, descentralizada y participativa a través de sus inversiones que incluyen cada vez más a la sociedad civil. Las corrientes neoliberales de la economía internacional se alegran de contemplar lo que a sus ojos representa un progresivo retroceso del poder estatal para dar paso al sector no gubernamental.

Estas dos tendencias descritas insinúan el fortalecimiento de la sociedad civil, en gran medida protagonista en la coyuntura dominicana reciente. Ya en la década de los 80 se organizó el diálogo tripartito Estado-sindicatos-empresarios con la mediación de la Iglesia católica. Aunque de pocos resultados inmediatos, esta instancia sentó en la mesa de concertación ante la opinión pública a estos tres sectores de la vida social. Ellos representaban los dos sujetos sociales clásicos de la sociedad civil.

Pero en la década de los 90 la modernidad irrumpe como fragmentación de identidades en una sociedad plural con múltiples sujetos sociales. Las huelgas barriales evidenciaron la presencia de un sujeto territorial capaz de convocar huelgas nacionales de varios días. La presión de la mujer se fue abriendo paso hacia sus derechos, incorporando el lenguaje inclusive hasta en el habla popular, conquistando derechos legales y espacios de poder a nivel estatal (la Dirección General de la Mujer), no-gubernamental (la coordinadora de ONGs del área de la mujer) y electoral (cuota del 25 como mínimo de candidaturas femeninas). Durante la década se ha producido un crecimiento continuo de las organizaciones no gubernamentales, que han ido estableciendo contacto con las comunidades y desarrollando metodologías participativas de creciente eficacia en educación, medio ambiente, vivienda, salud, cultura, derechos humanos. Poco a poco han ido conformando redes y en este año han creado una red de redes que agrupa a cientos de ellas.

Las instituciones académicas de nivel universitario, tanto públicas como privadas, han ido aumentando su grado de incidencia en la vida de la sociedad dominicana. La Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (Pucmm) coordina el Proyecto Iniciativa Democrática, financiado por la Asociación Internacional para el Desarrollo (AID), para fomentar la educación democrática. Tiene además el Centro de Estudios Urbano Regionales (CEUR) y el Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (Cueps) de gran incidencia en la vida política nacional. Ha organizado con financiamiento del BID seminarios de concertación sobre políticas sociales con los diferentes partidos políticos y amplia representación de la sociedad civil. Su rector es el mediador en los conflictos más importantes de la vida nacional, designado recientemente coordinador de la Comisión de Seguimiento del Diálogo Nacional, que organizó el gobierno afines de 1997. El

Instituto Tecnológico (Intec) dirigió un estudio que reunió los principales especialistas sobre reforma del Estado. Su Equipo de investigación social (Equis) tiene propuestas interesantes sobre gestión urbana.

Tanto la Iglesia católica como el resto de las iglesias cristianas no solo constituyen una amplia red en el tejido social dominicano, sino que tienen una fuerte incidencia en la acción social y en la creación de opinión pública.

Debilidad política

Frente a su débil representación legislativa, ahora mayor por el descalabro sufrido por su aliado Reformista, y su mínimo control municipal, el gobierno de Fernández se ha vuelto hacia esta sociedad civil en busca de apoyo. Con esta finalidad convocó en noviembre de 1997 al Diálogo Nacional, un gran evento que se extendió hasta marzo de 1998. El contexto electoral en que se desarrolló motivó que el PRD se negara a participar y el PRSC lo hiciera de manera muy tímida. Fue, por tanto, fundamentalmente un diálogo gobierno - sociedad civil. Para garantizar esta relación con la sociedad civil el gobierno ha creado las Comisiones Presidenciales para el Desarrollo Provincial y Barrial, que intentan establecer una comunicación directa entre el gobierno central y los barrios y comunidades rurales, y la Dirección de Investigación, Análisis y Planificación Estratégica (Diape), directamente para la relación Estado - sociedad civil.

Esta línea de acción ha sido captada por las instituciones estatales, incluidas secretarías de Estado como Salud, Agricultura, Relaciones Exteriores y Educación, que han empezado a firmar contratos de colaboración con ONGs y a diseñar programas participativos. Sin embargo las ONGs y las organizaciones de base no sienten que se haya alcanzado a comprender la idea de participación. Apenas se está llegando a acuerdos para préstamos de servicios. Una nueva política implica una concepción diferente del Estado, una visión clara de la sociedad civil y de su rol frente a los partidos y el Estado, y la existencia de una política social estatal no asistencial.

La misma sociedad civil tiene que clarificarse sobre su rol y definir su relación entre grupos plurales y en ocasiones contradictorios, fragmentados y débiles, con bajo desarrollo institucional y actitudes competitivas ante los escasos recursos. Tiene que aprender a negociar y concertar dentro de sí misma para asumir su nuevo rol en una democracia descentralizada y participativa y ayudar a construirla.

En medio de esta situación uno de los temas a debate es la reforma constitucional. Según la actual Constitución, la Asamblea Constituyente está formada por el Congreso. Pero un movimiento de la sociedad civil viene reclamando que el Congreso la modifique convocando a una Asamblea Constituyente elegida *ad hoc* por voto popular. Esto supondría la renuncia a sus prerrogativas actuales, de forma que se le pide al Congreso que renuncie a un importante poder que ahora posee con exclusividad. Incluso se comenzó un movimiento para solicitar que se aprovecharan las elecciones para una consulta plebiscitaria dejando la decisión en

el pueblo, soberano de toda democracia, siguiendo el camino colombiano. Pero esto no prosperó. Aunque no está cerrada la cuestión y podría replantearse para las elecciones presidenciales del 2000. Pero va a requerir una fuerte presión de la sociedad civil para que el Congreso renuncie a este derecho que le concede la actual Constitución.

El panorama se complica aún más cuando, a raíz del cambio constitucional nacido del Pacto por la Democracia de 1994, algunos grupos han tratado de forzar la convocatoria de una constituyente para alargar el periodo del Congreso en dos años y unir de nuevo elecciones congresionales, municipales y presidenciales, o para admitir de nuevo el derecho a la reelección presidencial. Incluso uno de los jueces de la Junta Central Electoral ha propuesto la reforma para reducir el porcentaje de votos requerido para no ir a segunda vuelta en la elección presidencial de 50 a 40. Pero esta pugna de intereses políticos confirma a la sociedad civil en la conveniencia de la elección de una Asamblea Constituyente *ad hoc*. Sólo que todavía se discute el momento oportuno.

Los próximos dos años serán de difícil gobernabilidad para el presidente Fernández. Debe enfrentar la decreciente popularidad de su gobierno, la oposición de un congreso dominado por el PRD (24 de los 30 senadores y 88 de los 144 diputados), que probablemente subirá el presupuesto municipal de un 4 a un 10 del presupuesto nacional, como ya ha anunciado, aumentando el poder de más de las tres cuartas partes de los ayuntamientos dominados por el PRD. Sólo una sociedad civil cohesionada y fuerte será capaz de contener los efectos de esta pugna partidaria y de llevar adelante propuestas significativas de reforma.

Santo Domingo, junio de 1998