

**ACTITUDES Y VALORACIONES POLÍTICAS DE LOS DIPUTADOS
DOMINICANOS HACIA LA DEMOCRACIA**

Dr. Francisco Cueto Villamán*

RESUMEN

El estudio de las orientaciones políticas de las élites y de la ciudadanía es una línea de análisis desde donde es posible abordar el problema de la consolidación democrática. Se parte de la premisa de que una democracia tiene mayores posibilidades de consolidarse cuando un sector importante de las élites y de la opinión pública creen que los procedimientos y las instituciones democráticas, aún en momentos de crisis económica y de desencanto con los líderes, son las más apropiadas para gobernar la vida colectiva. En la última década, el estudio de las creencias y las actitudes de los individuos se ha reposicionado en el análisis politológico actual. Por diferentes requerimientos, los científicos políticos se han visto compelidos a reflexionar sobre la calidad de la democracia relacionándola con las creencias y comportamientos de los ciudadanos.

El material empírico de esta investigación forma parte de una encuesta realizada en el marco del proyecto *Élites Parlamentarias en América Latina*.

De acuerdo con las opiniones de los diputados, las tres principales amenazas para el proceso político dominicano, vienen dadas por cuestiones de índoles sociales y económicas. A saber: la crisis económica, 94.1%; la deuda externa, 88.0%; la pobreza y la marginación, 87.9%.

Un régimen político para poder *rutinizarse* tiene que, en primer lugar, lograr que sus instituciones y reglas formales sean estables y funcionales al momento de interpretar y procesar las aspiraciones de los ciudadanos. Las instituciones representativas de la democracia dominicana pasan, en este momento, por una fuerte crisis de confianza. Así, las instituciones estatales que mayor desconfianza despiertan entre los diputados son: los funcionarios públicos, 72%; la policía, 51.3%; el entonces Presidente de la República, 42.7%; los partidos políticos, 29.7%; las Fuerzas Armadas, 29.1%; el Parlamento, 23.5% y; el Poder Judicial, 20.5.

* Centro de Gobernabilidad, Universidad INTEC.
Email: franciscocueto@hotmail.com

PALABRAS CLAVES

Élite política, valoraciones políticas, resultados de la democracia, desconfianza institucional, consolidación democrática.

ABSTRACT

The research about elites and citizens political orientations is an analysis line from where it is possible to approach the consolidation of democracy. We take as a premise that a democracy has higher possibilities of consolidating itself when an important elite sector and the public opinion believe that the procedures and democratic institutions, even in times of economical crisis and of leadership disappointment, are the most appropriate to govern the country. In the last decade, the research about beliefs and individual attitudes has been repositioned in the actual political analysis.

The empirical material of this research is part of a survey made inside the frame of the project "Élites Parlamentarias en América Latina".

According to the opinions of the deputies, the three main threats for the political Dominican process are given by economical and social facts. To be known: financial crisis, 94.1%; foreign debt, 88.0%; poverty and political exclusion 87.9%.

For a political regime to be able to set a routine, it has to make their institutions and formal rules stable and functional when it interprets and processes the aspirations of the citizens. The representative institutions of Dominican Democracy are going through a very tough confidence crisis. In that sense, state institutions that inspire suspicion among deputies are: public officials, 72%; police, 51.3%, the President of the Republic at the moment, 42.7%; the political parties, 29.1%; the Parliament, 23.5%, and the Judiciary, 20.5%.

KEY WORDS

Political Elite, Political values, Democracy results, Institutional suspicion, Democratic consolidation.

Introducción

Al final de la década de los setenta y principio de los ochenta los países latinoamericanos iniciaron su proceso de democratización. Desde entonces, han experimentado profundas transformaciones en el ámbito político, económico y social.

En el ámbito político, la revalorización de los principios democráticos y la adopción de un conjunto de instituciones han demostrado que es posible superar aquella dinámica de ciclos democráticos-autoritarios que imposibilitó, durante mucho tiempo, el establecimiento de regímenes democráticos estables en la región.

El hecho de que se celebren elecciones competitivas periódicas, se respete la libertad de expresión y de asociación de los ciudadanos, se permi-

ta la presencia de grupos de oposición al gobierno, y la información sea transmitida a través de medios independientes del poder político, entre otros síntomas, pareciera indicar la vigencia de regímenes *poliárquicos* en la mayoría de los países latinoamericanos (O'Donnell, 1995).

Si bien la mayoría de los países de la región cumplen formalmente con los atributos indicados por Dahl (1997) como necesarios para que se alcance un régimen poliárquico, también es cierto que se presentan serias dificultades en el momento en que esos atributos se traduzcan en prácticas y comportamientos democráticos cotidianos¹.

Muchos de los problemas más significativos de la realidad socio-política latinoamericana tienen que ver con el tipo de reglas y comportamientos de las instituciones que dan sustancia a esos regímenes que se pretenden llamar democráticos. El problema ya no está vinculado con el tipo de régimen, sino con la calidad institucional del régimen político que se está consolidando. Las prácticas políticas se van rutinizando, pero aún queda por comprender cuál es su contenido. En este sentido, muchos autores califican a los regímenes políticos latinoamericanos como “democracias delegativas” (O'Donnell, 1995), regímenes plebiscitarios” (Cotler, 1994), “democracias en vías de consolidación” (Alcántara, 1995), “democracias a medio camino” (Botana, 1997) o simplemente como “democracias electorales” (PNUD, 2004).

El estudio de las orientaciones políticas de las élites y de la ciudadanía es una línea de análisis desde donde es posible abordar el problema de la consolidación democrática (Martínez, 1997; Alcántara y Llamazares, 1997). En este sentido, Linz y Stepan (1997) consideran que una democracia tiene mayores posibilidades de consolidarse cuando un sector importante de las élites y de la opinión pública creen que los procedimientos y las instituciones democráticas, aún en momentos de crisis económica

1 Algunos de los indicadores presentados por Dahl para que se pueda considerar un sistema político como poliarquía, son los siguientes: 1) el control de las decisiones gubernamentales sobre las medidas oficiales le corresponde a funcionarios electos; 2) los funcionarios electos son elegidos y luego sustituidos o rectificadas por elecciones libres relativamente frecuentes; 3) en esas elecciones tienen derecho a votar prácticamente todos los adultos; 4) también tienen todos los adultos derecho a ocupar cargos presentándose como candidatos; 5) los ciudadanos gozan del derecho de libertad de expresión; 6) tienen acceso a diversas fuentes de información; 7) tienen derecho a formar asociaciones políticas que procuren influir en el gobierno rivalizando en las elecciones.

y de desencanto con los líderes, son las más apropiadas para gobernar la vida colectiva. Estos estudios tienen sus raíces en investigaciones pioneras como la de Almond y Verba (1978), donde se advertía de la importancia de las creencias y las actitudes de los individuos en la estabilidad de un régimen democrático. En la última década, este paradigma analítico se ha repositionado en el análisis politológico actual. Por diferentes requerimientos, los científicos políticos se han visto compelidos a reflexionar sobre la calidad de la democracia relacionándola con las creencias y comportamientos de los individuos.

En este sentido, no se debe confundir entre las reglas formales y las prácticas y orientaciones políticas de las élites y de los ciudadanos². Puede que el contenido y significado de esas reglas sean de un modo y que los individuos perciban un significado y un contenido distinto acerca de ellas, y que, como consecuencia, actúen de formas distintas a las establecidas formalmente. Por eso es importante conocer las orientaciones políticas que los distintos grupos tienen acerca del régimen, y cómo el sentido de esas orientaciones en relación a la democracia puede presentar diversas intensidades³. También el nivel de consolidación y la calidad que el régimen político presente puede ser diferente⁴.

1.- Élite y parlamento

El Parlamento es una de las instituciones políticas básicas dentro de este tipo de régimen (Spehar y Forti, 1995). En términos constitucionales, esta institución ejerce múltiples funciones: de representación, legislación, control del Poder Ejecutivo y legitimación. Se presenta tanto como el escenario fundamental donde debatir ideas y programas, como la "caja de resonancia popular", lugar donde se reciben, amplían y debaten las de-

2 Las informales son las reglas efectivamente interiorizadas y vividas. Como señala O' Donell (1995) en América Latina casi nada es lo que parece ser, ya que prevalece claramente la informalidad institucional en contradicción con la formal a la que anula y sustituye en los hechos.

3 Dahl (1997) señala que las orientaciones de la élite política dentro del sistema político son significativas por sí mismas y en relación a los demás grupos por tres razones: a) las élites políticas son más propensas a tener "sistemas de creencias políticas moderadas"; b) sus acciones tienden a ser guiadas por aquellas creencias y c) tienen más poder que otros actores y por tanto "más influencia sobre los eventos políticos, incluyendo eventos que afectan a la estabilidad o transformación de los regímenes".

4 Freidenberg, 1997.

mandas individuales y colectivas (Botinelli, 1995); o como el centro de representación y canalización de demandas de las distintas provincias o regiones.

A pesar de ello, en la historia de la democracia de América Latina, el papel del parlamento se ha visto eclipsado por la preeminencia del Poder Ejecutivo en el proceso de la toma de decisiones. Los conflictos entre esos dos poderes han sido extensamente analizados por la literatura politológica (Nino, 1991; Sartori, 1994). De todos modos, más allá de estos conflictos y del predominio del presidente dentro del sistema político, no puede decirse que el parlamento quede sin poder y que no sea importante estudiarlo. Por el contrario, el estudio del Poder Legislativo y de sus miembros, la élite parlamentaria, es importante no sólo por lo que ellos mismos significan sino también en el marco del proceso de consolidación democrática.

Si suponemos que la presencia de determinados valores y creencias en la conducta de las élites políticas puede colaborar en la persistencia del régimen democrático (Martínez,

1997), entonces es pertinente estudiar las orientaciones políticas de esas élites en relación a ese régimen político. La élite política en América Latina no ha sido profundamente estudiada; este es un campo de estudio que en ciertos aspectos aún está vacío y nuestro desconocimiento sobre el tema es muy significativo (Alcántara y Llamazares, 1997). Por ello, consideramos interesante encarar este tipo de investigación, centrándonos en una serie de preguntas a las que intentaremos encontrarle algún tipo de respuesta: ¿Cómo son las orientaciones hacia la democracia de los diputados dominicanos? ¿Qué problemas perciben ellos para la consolidación de la democracia en el país? ¿Qué grado de confianza les confieren a las principales instituciones del régimen político? En este sentido, el objetivo de este trabajo es presentar las opiniones de las élites parlamentarias de República Dominicana en torno a la democracia, sus principales ventajas, y las amenazas que ellos perciben como obstáculo para la consolidación del régimen político en el país así como conocer el grado de confianza de las instituciones fundamentales.

2.- La República Dominicana. Un caso de estudio

Un conjunto importante de particularidades se presentan como marco justificatorio para realizar esta investigación sobre los diputados de la República Dominicana.

Desde el ajusticiamiento de Trujillo (1961) hasta las elecciones de 1978, tuvieron cabida un golpe de Estado (1963), dos constituciones (1963 y 1966), una Guerra Civil (1965), una ocupación militar estadounidense (1965) y un período de doce años de gobiernos autoritarios dirigidos por uno de los títeres de Trujillo: Joaquín Balaguer (1966-1978). El impulso democratizador dominicano, evidenciado por las elecciones del 1978, estuvo franqueado por una serie de condiciones sociales, económicas, políticas y del contexto internacional. Primero, la presión de mayor demanda de participación de actores importantes que orientaban sus reclamos principalmente hacia los derechos políticos, la expansión y consolidación del empresariado privado y su creciente demanda de descentralización en los procesos de toma de decisiones y la potenciación de las demandas populares. Segundo, la derechización del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), lo cual le permitió capitalizar el apoyo de sectores importantes del escenario político, posesionándolo como la alternativa de poder frente al gobierno autoritario de Balaguer. Tercero, la situación de ingobernabilidad que caracterizó los últimos años de gobierno de Joaquín Balaguer, fruto de la crisis económica y su consecuente impacto en la cotidianidad de la vida de la gente. En efecto, la economía dio un giro y el crecimiento experimentado en los primeros años de gestión balaguerista se detuvo. De un crecimiento del 6 % en 1974, se redujo al 2 % en el año 1978, todo ello acompañado de una crisis en los principales servicios públicos (energía, salud, educación y transporte). Por último, la nueva coyuntura que se abría en el ámbito internacional con la política de los derechos humanos impulsada por el presidente norteamericano Jimmy Carter.

Desde el punto de vista teórico, la transición dominicana se sitúa en un punto intermedio de las llevadas a cabo en el Cono Sur y Centroamérica en la década de 1980. La primera se debió al agotamiento del régimen militar (por colapso); la segunda supuso la negociación entre los actores políticos en torno a la reconversión de los antiguos guerrilleros a actores políticos legales (por transacción o pactada). El inicio del proceso de democratización dominicano se asemeja a lo que Garretón denomina "transición", es decir, al paso de un régimen autoritario o militar formal a un régimen básicamente democrático, pero incompleto o imperfecto. Este tipo de transición no desencadena cambios globales y opera a partir de las mediaciones de una institución por encima de las partes en conflicto. Para el caso dominicano, las instituciones mediadoras fueron la Administración Carter y la

Internacional Socialista, que buscaban cambiar los titulares del poder para generar derechos políticos y civiles mínimos, pero sin grandes reformas políticas institucionales. De aquí que el proceso de democratización en el país haya estado, desde su inauguración, marcado por constantes obstáculos a la institucionalización, la consolidación de los derechos civiles y la ampliación de los derechos sociales.

Algunas características fundacionales del proceso de transición que han limitado la consolidación democrática se relacionan con: 1) La República Dominicana inició la transición a la democracia en un contexto de fuerte polarización política y sin la existencia de una coalición mínimamente sólida de actores estratégicos que pudieran fortalecer un modelo básico de sistema político y avanzar hacia la institucionalidad y fortalecimiento democrático. En efecto, tras las elecciones del año 1978, Balaguer forzó a la clase política nacional y a los observadores/mediadores internacionales presentes en el país en aquel momento, a aceptar el "Pacto Histórico": la entrega de la presidencia al PRD a cambio de mantener el control del Senado. 2) La transición a la democracia desde de un régimen autoritario no estuvo precedida de experiencias democráticas (salvo los siete meses de gobierno de Bosch entre 1962 y 1963). Hubo gobiernos civiles, pero éstos nunca llegaron a cumplir lo que Dahl (1997) llama "requisitos institucionales básicos" de una democracia. En consecuencia, la élite política sigue manteniendo una visión mínima y limitada de democracia, que asegura algunos derechos políticos y civiles, pero con grandes limitaciones en cuanto a la implantación de los derechos sociales. 3) Los sectores obreros y los grupos de izquierda con ideologías revolucionarias, vieron debilitada su condición de actores estratégicos. En el proceso de transformación del mapa de actores políticos estratégicos, el fortalecimiento de los derechos civiles y el afianzamiento de los derechos sociales quedaron a merced de una élite política cada vez más "elitizada". 4) La transición constituyó un intento de reconciliación entre los actores de representación formal y los de movilización social. Sin embargo, tuvo finalmente más relevancia la representación formal. En efecto, en un contexto como el de la transición, de mayor libertad y competitividad política, la lógica de la confrontación y la movilización no dio paso a un nuevo esquema institucional que incluyera los intereses de la colectividad, sino que se vio reemplazada por otra fundada en la búsqueda de compromisos y arreglos entre los intereses políticos y económicos de grupos corporativos.

En este contexto, el proceso democrático dominicano ha devenido con grandes limitaciones. Los partidos políticos mantienen una estructura débil, donde las normas son vulneradas constantemente, provocando frecuentes divisiones internas. De igual forma, el sistema de partidos no ha podido protagonizar el desarrollo de un proyecto nacional a mediano y largo plazo que pueda superar los constantes ciclos electorales.

El crecimiento económico ha sido discontinuo, y caracterizado por una fuerte dosis de incertidumbre. Y la transición a una función pública más profesional y de carrera que recompensa el mérito más que el padrinazgo sigue siendo una obra en construcción en el país, a pesar de contar desde hace 13 años con una legislación al respecto.

Sin embargo, y más allá de estas limitaciones, el proceso democrático dominicano se ha mantenido constante, y sin que le suceda ningún quiebre. En este sentido, los peligros para el sistema político dominicano no parecen dados por la sustitución del “modelo democrático”, sino por la falta de consolidación y profundización del proceso iniciado, el cual está teniendo un impacto muy delicado para la gobernabilidad democrática. En efecto, las instituciones políticas fundamentales y los actores de conducción pública se encuentran sumergidos en un acelerado proceso de descreimiento por parte de la ciudadanía.

3.- Metodología

El material empírico de este trabajo forma parte de las encuestas realizadas en el marco del proyecto *Élites Parlamentarias en América Latina*, financiado por la Comisión Interinstitucional de Ciencia y Tecnología (Ref. SEC95/0845) y dirigida por el profesor Manuel Alcántara Sáez. Esta investigación se llevó a cabo en 18 países latinoamericanos. La misma consistió en entrevistar a los legisladores y preguntarles sus opiniones sobre inestabilidad política y consolidación democrática; sistema electoral, régimen de gobierno; relaciones entre el legislativo-ejecutivo, política económica, política exterior, partidos políticos; problemas nacionales, movimientos sociales, fuerzas armadas, políticas sociales, derechos humanos, la política como profesión, religión e historias personales de los legisladores.

En la República Dominicana se suministró un cuestionario de 104 preguntas a 118 diputados, entre junio y septiembre del año 2003. El trabajo de campo fue realizado por un equipo coordinado por el profesor investigador Francisco Cueto Villamán, en el marco de un acuerdo entre el Cen-

tro de Gobernabilidad de la Universidad INTEC y el Centro de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca, España.

4.- Presentación de los resultados y análisis de datos

4.1.- Valoración de la democracia

La valoración de la democracia como escenario imprescindible en el que se desarrolla la vida política es sustancial para la institucionalización de los conflictos. Mientras más alto sea el compromiso de los individuos con la legitimidad de ese régimen, mayor será la capacidad de éste para sobrevivir a crisis serias de eficacia y efectividad al enfrentarse con los problemas que se le presenten (Linz, 1987).

Para comprender la acción política de los parlamentarios es importante conocer cómo ellos perciben e interpretan su propia posición, sus finalidades y su entorno (Alcántara y Llamazares, 1997).

En el cuadro N° 1, podemos observar los datos proporcionados por la investigación de "Élites Parlamentarias en América Latina", donde el 97.4% de los diputados dominicanos consideran que la democracia es preferible a cualquier forma de gobierno. El 2.6% restante se posicionó en desacuerdo con dicha afirmación.

Cuadro N° 1
Democracia como sistema político

¿Con cuál de las dos siguientes frases está Ud. más de acuerdo?

	Partido político			Total
	PRD	PLD	PRSC	
La democracia es preferible a cualquier forma de gobierno	98.2%	100.0%	92.9%	97.4%
En contextos de crisis econ. un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático	1.8%		7.1%	2.6%

Los resultados obtenidos revelan que casi la totalidad de los diputados dominicanos apoyan la democracia como sistema preferible. En este sentido, se podría considerar que en caso de que se le presenten dificultades al sistema político, la élite parlamentaria defendería las instituciones y los procedimientos democráticos ante cualquier otra alternativa.

Pero, ¿a qué partido político pertenecen esos diputados que dudan de la democracia como mejor sistema político? Los resultados muestran que aquellos que dudan de la democracia son legisladores del PRD, 1.8%, y del PRSC, 7.1%. Si tomamos en cuenta que el PRSC gobernó el país con tintes fuertemente autoritarios, especialmente durante los años de 1966-1978, entonces podemos afirmar que su élite política ha tenido una acelerada asimilación de los valores de la democracia.

4.2.- Atributos positivos de la democracia

El concepto de democracia ha caminado, históricamente, de la mano de dos pilares: uno de ellos reivindica el principio libertario, se asienta en la tradición anglosajona y supone que la libertad está vinculada a la tolerancia y al reconocimiento de las minorías políticas. La otra mirada centra su atención en la idea de la igualdad y se origina en la filosofía política francesa. En la doctrina igualitaria prevalece la noción de ciudadanía, que regula de manera uniforme los derechos y las obligaciones de los individuos frente al poder político. Como régimen político, la democracia incluye estas dos dimensiones: la libertaria y la igualitaria.

¿Qué esperan los parlamentarios dominicanos de la democracia? Siguiendo la categoría académica presentada por el reciente informe del PNUD (2004) acerca de los atributos de los sistemas políticos latinoamericanos, se podrían identificar tres dimensiones o tres estadios en el desarrollo de los regímenes democráticos de la región:

Primero, una “democracia de ciudadanía electoral”: asegura el derecho al voto a todos los adultos; se llevan a cabo comicios libres y limpios; y las elecciones son el principal medio para acceder a cargos públicos durante el plazo estipulado por la ley.

Segundo, una “democracia de ciudadanía civil”: asegura la igualdad legal, el derecho a la vida, a la integridad y a la seguridad; impera la administración de justicia; y existe la libertad de prensa y el derecho a la información.

Tercero, una “democracia de ciudadanía social”: cubre las necesidades básicas (salud y educación); crea mejores oportunidades de desarrollo personal y disminuye la pobreza y la desigualdad.

Según el cuadro N° 2, los diputados dominicanos entrevistados consideraron que los cuatro principales atributos de la democracia son que: asegura la protección de los derechos y las libertades individuales (52%); asegura el crecimiento económico (13.4%); asegura el respeto a los derechos humanos y de las minorías (10.1%) y permite la elección de las

autoridades de gobierno (9.2%). Las opciones que se refieren a “una mayor igualdad de oportunidades” y “una mejor distribución de los ingresos” sólo alcanzan un 5.0% y 0.8%, respectivamente.

Como podemos observar, los atributos encuadrados en una “democracia de ciudadanía social” quedan casi eclipsados en la percepción de los diputados dominicanos, tomando mayor relieve, muy en primer lugar, los atributos referidos a la “democracia de ciudadanía civil” y, en menor medida, a la “democracia de ciudadanía electoral”.

A partir de los resultados presentados podríamos interpretar que la dimensión civil de la democracia tiene un fuerte arraigo en los valores de las élites parlamentarias dominicanas. Si los diputados creen que la democracia es sólo lo estrictamente civil y participativo (en el sentido de libertades ciudadana y procedimental, elección de los candidatos para ocupar cargos públicos), difícilmente pueda extenderse la democracia a otros ámbitos. No se puede extraer algo de una cosa que se sabe que no va a ser brindado por ella.

Cuadro N° 2

¿Cuál es la principal ventaja de un régimen democrático?

	Partido político			
	PRD	PLD	PRSC	Total
El crecimiento económico	18.8%	6.1%	17.2%	13.4%
La protección de los derechos y libertades individuales	49.1%	54.5%	58.6%	52.9%
La posibilidad de elegir a las autoridades de gobierno	10.5%	9.1%	6.9%	9.2%
La mayor igualdad de oportunidades	7.0%	3.0%	3.4%	5.0%
El respeto a los derechos humanos y de las minorías	7.0%	18.2%	6.9%	10.1%
La posibilidad de participar en las decisiones	3.5%		3.4%	2.5%
Una mejor distribución de los ingresos		3.0%		.8%
La resolución de los conflictos de forma pacífica	1.8%	6.1%		2.5%
La posibilidad de participar en la política a través de los partidos	5.3%		3.4%	3.4%

4.3.- Las amenazas para la consolidación democrática dominicana

Si en el apartado anterior se preguntó a los legisladores acerca de los atributos de la democracia, en éste se les consultó acerca de las amenazas o peligros para la consolidación democrática dominicana. Los resultados del cuadro N° 3 son interesantes. Si bien los legisladores consideraron que los atributos que definen una democracia se encuadran en la “democracia de ciudadanía política y civil”, las principales amenazas vienen dadas de las características que definen una “democracia de ciudadanía social”, es decir, las que tienen que ver con los resultados de la democracia. A saber: la crisis económica (94.1%); la deuda externa (88.0%); y la pobreza y la marginación (87.9%).

Es evidente, pues, que aunque las mayores amenazas al proceso de consolidación se relacionan con atributos sociales, los legisladores no conciben estos atributos como espacios de acción o como exigencias de la democracia. En este sentido, las acciones de la élite parlamentaria en relación a la “democracia de ciudadanía social” estarían fundamentadas únicamente en preservar la democracia liberal en la que ellos creen. Es decir, los resultados de las políticas y los servicios públicos que los ciudadanos recibirían sólo actuarían como un atributo tangencial y no como un fundamento que oriente la práctica de los principales actores del sistema político democrático. Esto puede explicar el fracaso de la élite política dominicana en crear estrategias para impulsar políticas que fortalezcan la institucionalidad, la eficacia y eficiencia de la democracia dominicana. Es decir, que se orienten a los resultados de la misma.

Vale recordar que los conflictos recientes de ingobernabilidad sucedidos en las democracias de la región (Ecuador, Argentina, Venezuela, Bolivia) no han sido como consecuencia de las deficiencias de los atributos de la democracia civil o política, sino como resultado de la debilidad de la democracia social. Han sido el resultado de las acciones de una ciudadanía que exige de sus democracias mucho más que elecciones periódicas y libertades públicas.

Cuadro 3

¿Cuál es la principal amenazas de la democracia dominicana en la actualidad?

	Nada/poco	Bastante /Mucho
Las relaciones entre las Fuerzas Armadas y el Gobierno.	89.5%	10.2%
La crisis económica	5.9%	94.1%
El terrorismo y la violencia política	59.1%	40.9%
El mal funcionamiento del Poder Judicial	24.4%	75.6%
El narcotráfico	15.3%	84.7%
La deuda externa	11.2%	88.0%
La inseguridad ciudadana	16.9%	83.0%
Los conflictos laborales	73.9%	26.1%
La pobreza y la marginación	11.1%	87.9%
El desinterés de la gente por la política	30.7%	69.3%
Las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo	62.3%	37.6%

4.4.- Instituciones democráticas

Lo que permite a algunos países latinoamericanos ser considerados como poliarquía es, principalmente, que las elecciones estén institucionalizadas. La noción de elección de los gobernantes por los ciudadanos es el primer indicador a constatar cuando intentamos saber si un país tiene una "democracia política" (O' Donell; 1995). Como mencionamos anteriormente, al final de la década de los setenta y principios de los ochenta, muchos países de América Latina celebraron el retorno a la competencia electoral. La naturaleza cada vez más abierta de estos procesos generó nuevas oportunidades para la construcción de instituciones democráticas (Mainwaring y Scully, 1997).

Las elecciones son el mecanismo adecuado para expresar las preferencias políticas. En el cuadro N°4, constatamos cómo prácticamente la totalidad (98.3%) de los diputados se consideraron "bastante y muy de

acuerdo” con que, en un contexto de pluralismo y amplia competencia partidista, las elecciones son siempre el mejor medio para expresar unas determinadas preferencias políticas. Estos resultados eran más que previsibles dado que aquellos que se benefician con la vigencia de este tipo de institución política son quienes respondieron al cuestionario administrado. De todos modos, esta homogeneidad de opinión resulta interesante, sobre todo a la luz de otras respuestas acerca de las instituciones democráticas.

Cuadro N° 4

En un contexto de pluralismo y amplia competencia partidista, ¿hasta qué punto, mucho, bastante, poco o nada, está Ud. de acuerdo con la afirmación de que las elecciones son siempre el mejor medio para expresar unas determinadas preferencias políticas?

	Partido político			Total
	PRD	PLD	PRSC	
Nada de acuerdo		3.0%	10.3%	.8%
Poco de acuerdo	1.8%			.8%
Bastante de acuerdo	28.1%	51.5%	31.0%	35.3%
Muy de acuerdo	70.2%	45.5%	69.0%	63.0%

Dado que una condición necesaria para la implantación de una “democracia política” tiene que ver con que las elecciones sean “limpias, competitivas y regulares” (O’ Donnell, 1995), también se les consultó a los diputados acerca de la confianza que les merecían los comicios celebrados en el país en los últimos diez años. El cuadro N° 5 muestra que en una escala de 1 a 5 donde 1 es mínima confianza y 5 máxima confianza, los diputados se situaron en el punto intermedio, en el 3.13%. Esta valoración expresa la debilidad de la forma en que ha funcionado la “democracia política” en el país. Pero existen diferencias considerables cuando agrupamos la valoración por partido político. En efecto, los diputados del PRD expresan una mayor confianza en las elecciones llevadas a cabo, situando la media en 3.82; en cambio, los diputados del PLD son los que menos confían, quedando la media posicionada en el 1.97.

Cuadro N° 5

¿Cuál es el grado de confianza que le han merecido a Ud. los últimos procesos electorales que han tenido lugar en la República Dominicana? el "1" significa una "mínima confianza" y el "5" una "máxima confianza"

	Partido político			Total
	PRD	PLD	PRSC	
Media de confianza en los procesos electorales	3.82	1.97	3.07	3.13
Nº	57	33	29	119

Como muestra el cuadro N° 6 los diputados del PRD, partido que mantiene mayoría en la Cámara de Senadores confían más en el modo en que se llevan a cabo los procesos electorales y en la certeza de sus resultados. Quizás la explicación se encuentre en que dado que las elecciones son organizadas por una agencia controlada por el/los partido/os que mantenga/an mayoría en dicha Cámara, los diputados del PRD tienden a valorar de forma más positiva aquello que hace su partido. En la República Dominicana, las elecciones se han constituido en una arena de constantes conflictos en cuanto a su limpieza, hasta tal punto que en las elecciones del año 1994 casi se produce el quiebre del proceso de democratización. Y casi en todas las elecciones han existido acusaciones, de diferente índole y en mayor y menor medida, de fraude electoral.

Cuadro N° 6

En un contexto de pluralismo y amplia competencia partidista, ¿hasta qué punto, mucho, bastante, poco o nada, está Ud. de acuerdo con la afirmación de que las elecciones son siempre el mejor medio para expresar unas determinadas preferencias políticas?

	Partido político			Total
	PRD	PLD	PRSC	
Nada de acuerdo		3.0%		.8%
Poco de acuerdo	1.8%			.8%
Bastante de acuerdo	28.1%	51.5%	31.0%	35.3%
Muy de acuerdo	70.2%	45.5%	69.0%	63.0%

Una vez consultados los diputados acerca de la importancia de llevar a cabo elecciones y de la confianza hacia los comicios, se les preguntó acerca de una cuestión básica para la vigencia de la democracia contemporánea: la existencia de partidos políticos en un sistema democrático. Esta variable se presenta como significativa para la institucionalización del sistema de partidos y, según Mainwaring y Scally (1997), es una parte importante del proceso de consolidación democrática, ya que la existencia o no de un sistema de partidos institucionalizado marca una profunda diferencia en el funcionamiento de la política democrática.

En el cuadro N° 7 observamos que sólo el 5.9% de los diputados entrevistados considera la posibilidad de que la democracia pueda funcionar sin partidos políticos; mientras que el 94.1% restante descartó esta idea.

Cuadro N° 7

*Hay gente que dice que sin partidos no puede haber democracia.
¿Hasta qué punto: mucho, bastante, poco o nada, está Ud.
de acuerdo con esta afirmación?*

	Partido político			Total
	PRD	PLD	PRSC	
Nada de acuerdo	3.5%			1.7%
Poco de acuerdo	7.0%	3.0%		4.2%
Bastante de acuerdo	38.6%	45.5%	51.7%	43.7%
Muy de acuerdo	50.9%	51.5%	48.3%	50.4%

Ahora bien, es sabido que la institucionalidad de la democracia no puede ser únicamente medida a partir de las percepciones de las instituciones y de los procedimientos legales que posibilitan el recambio político, sino también a través de las instituciones que facilitan el funcionamiento real de un determinado proceso democrático. En este sentido, se preguntó a los diputados dominicanos sobre el grado de confianza hacia un conjunto de instituciones que tienen mucho que ver con los resultados institucionales de la democracia.

4.5.- *Confianza institucional*

Las variables analizadas hasta aquí se encuadran en los atributos referidos a la legitimidad de la democracia, pero es bien sabido que no sólo la legitimidad que el régimen posea es importante para la consolidación democrática. Para que una democracia se consolide, además de ser percibida como legítima, tienen importancia los resultados que a partir de ella se generen (Offe, 1988; Habermas, 1984; Lipset, 1987; Maravall, 1995).

En la última década, ha surgido una corriente analítica que relaciona el avance y la calidad de la democracia con el rendimiento y legitimidad sustantiva de sus instituciones. Se considera que la legitimidad de las instituciones políticas no puede seguir fundamentándose en la existencia de procedimientos democráticos formales (elecciones, marcos normativos como, por ejemplo, la Constitución,.) sino que precisa del afianzamiento de prácticas deliberativas (Elster, 1999: 129-158; Przeworski, 1999: 189- 204; Cohen, 1999: 235-285). Se insiste en que las instituciones de la democracia deben ser escenarios transparentes y abiertos al debate público, si se desea que sigan siendo legítimas (Habermas, 1998: 381-391). Desde esta perspectiva, la cuestión de la legitimidad institucional deriva del entorno, de la “alteridad” dentro de la cual opera toda institución, y por parte de la cual puede ser llamada a rendir cuentas (Orren y Skowronek, 1999: 400).

Para el caso dominicano, un trabajo reciente Cueto Villamán y Tejada Olguín. (2005) señala tres elementos que influyen de manera definitiva en el bajo rendimiento de las instituciones políticas. A saber, 1) la permanencia de un diseño institucional clientelar y patrimonial, en donde los intereses políticos particulares determinan el funcionamiento institucional, 2) la presencia de un cuerpo funcional sujeto a los vaivenes electorales y 3) la débil capacidad gerencial en el logro de los objetivos de políticas.

Según los citados autores, estos elementos limitan la capacidad de las instituciones políticas para procesar, de manera coherente, los *inputs* que se suceden en la sociedad. Sin embargo, aquí interesa conocer la confianza de los diputados dominicanos hacia las instituciones, más que su evaluación sobre su rendimiento objetivo. La confianza depende, más bien, de las expectativas que los individuos tengan de los resultados institucionales. Miller definía confianza política como “[...] la creencia de que el gobierno está funcionando y obteniendo resultados de acuerdo con las expectativas que se tengan del sistema político” (1974, 952).

Los resultados del cuadro N° 8 muestran el nivel de desconfianza de las instituciones del sistema político dominicano de acuerdo a las valoraciones de los diputados. En este orden, una de las instituciones tradicionales de representación de intereses sectoriales, el sindicato, es la que mayor nivel de desconfianza despierta entre los diputados, 82.2 %; seguido por los actores de conducción de las políticas públicas, los funcionarios, 72 %; en tercer lugar se sitúa la institución encargada de la seguridad ciudadana, la policía, 51.3 %; seguido por el entonces Presidente de la República, 42.7 %; en quinto lugar quedan posicionados los partidos políticos, 29.7; las Fuerzas Armadas, 29.1 %; los medios de comunicación 28.8 %; las organizaciones empresariales, 27.1 %; el parlamento, 23.5; el Poder Judicial, 20.5; y la Iglesia Católica, 10.9 %. Como podemos observar, la institución no perteneciente al ámbito propiamente político es la que menor tasa de desconfianza genera entre los diputados dominicanos. Esto último puede explicar la constante participación de mediación de la Iglesia Católica en los momentos de conflictos políticos sucedidos en el país.

Cuadro N° 8

¿Qué grado de confianza le merece su actuación en la vida pública dominicana las siguientes instituciones?

	Ninguna/poca	Bastante/mucha
El Poder Judicial		
Los partidos políticos	20.5 %	79.5 %
Los empresarios	29.7 %	70.3 %
Los sindicatos	82.2 %	17.8 %
Las Fuerzas Armadas	29.1 %	70.9 %
La Iglesia Católica	11.0 %	89.0 %
El Parlamento	23.5 %	76.5 %
El Presidente de la República	42.7 %	57.3 %
Los funcionarios	72.0 %	28.0 %
Los Medios de comunicación	28.8 %	71.2 %
La Policía	51.3 %	48.7 %

5.- Conclusión

La presencia de los valores y actitudes democráticas no es una precondición necesaria para que surja un régimen político democrático, pero su existencia puede llegar a ser importante para que el régimen se consolide (Catterberg, 1989). Un paso en este sentido es que las élites políticas detenten estas creencias y que, eventualmente, promuevan la expansión de estas ideas a otras élites cercanas, e incluso a la ciudadanía. Concomitante a las actitudes y valores positivos acerca de la democracia, se importantizan las percepciones acerca de los resultados de la misma.

A la luz de los resultados presentados, podríamos suponer que las valoraciones de los atributos que atañen a la legitimidad de la democracia están sólidamente afianzados entre la élite parlamentaria dominicana: la valoración de las elecciones como el mejor medio para expresar las preferencias; la valoración de la democracia como mejor sistema; la existencia de los partidos políticos como componente imprescindible para la existencia de la democracia. Sin embargo, dichas valoraciones parecen ir a contramano al momento de ampliar la concepción de la democracia hacia los atributos de una “democracia social”, es decir, hacia aquellos atributos que tienen que ver con la eficiencia y eficacia de la democracia: la rutinización de los derechos sociales y el afianzamiento institucional.

En este sentido, de acuerdo con las opiniones de los diputados, las tres principales amenazas para el proceso político dominicano, también vienen dadas por cuestiones de índoles sociales y económicas. A saber: la crisis económica, 94.1%; la deuda externa, 88.0%; la pobreza y la marginación, 87.9%.

Un régimen político para poder rutinizarse tiene que, en primer lugar, lograr que sus instituciones y reglas formales sean estables y funcionales al momento de interpretar y procesar las aspiraciones de los ciudadanos y, además, que los distintos actores las perciban como tales. Las instituciones representativas de la democracia dominicana pasan, en este momento, por una fuerte crisis de confianza. Así, las instituciones estatales que mayor desconfianza despiertan entre los diputados son: los funcionarios públicos, 72%; la policía, 51,3%, el entonces Presidente de la República, 42,7%; los partidos políticos, 29,7%; las Fuerzas Armadas, 29,1%; el Parlamento, 23,5% y; el Poder Judicial, 20,5.

De este modo, la República Dominicana se enfrenta de manera más profunda al gran desafío que experimentan muchos países latinoamericanos: mejorar de manera sustancial los resultados de su democracia. Si se pretende que la democracia se consolide, las élites políticas deben comportarse democráticamente y protagonizar proyectos políticos que incluyan a todos los sectores sociales, especialmente a los que menos se han beneficiados de la forma de como ha funcionado el proceso democrático en la República Dominicana. Comportarse democráticamente significa no sólo el reconocimiento formal de las reglas constitucionales y de las institucionales del sistema, sino también el ejercicio de prácticas y comportamientos respetuosos de esas reglas. Quizás la élite política dominicana aún necesite comprender que los problemas de la democracia se curan con más democracia.

Bibliografía

- Alcántara Sáez, M. y Llamazares V., I. (1997): "El análisis de los diputados latinoamericanos en el contexto de los estudios sobre la clase política. Características, Objetivos y estrategias de investigación". *América Latina Hoy*, Nº 16.
- Almond, G. A. y Verba S. (1978), *La cultura cívica*, EuroAmérica, Madrid.
- Botinelli, O. (1995), "El Parlamento y su función política". *Cuaderno de CLAEH*, Nº 73-74.
- Catterberg, E. (1989), *Los argentinos frente a la política*, Planeta, Buenos Aires.
- Cohen, J. (1999), "Democracia y libertad" en Jon Elster (comp) *La democracia deliberativa*, Gedisa, España.
- Dahl, R. A. (1997), *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid.
- Elster, J. (1999), *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona.
- Freidenberg, F. (1997) "Actitudes hacia la democracia de las élites parlamentarias argentina y peruana". *América Latina Hoy*, Nº. 16, España.
- Habermas, J. (1984) *Theory of Communicative Action*, Boston, Beacon Press.
- Habermas, J. (1998), *Facticidad y validez. Sobre la democracia y el Estado Democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid.
- Linz, J. (1987), *La quiebra de la democracia*, Alianza editorial, Madrid.
- Lipset, S. M. (1987) "Legitimacy of the State" en Connolly, W. Ed. *Legitimacy and the State*, New York, University Press.

- Mainwaring, S. y Scully, T. (1997): "La institucionalización de los sistemas partidos en América Latina". *América Latina Hoy*, N° 16.
- Offe, C. (1988), *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Editorial Sistema, Madrid.
- Maravall, J. M. (1995), *Los resultados de la democracia*, Madrid, Alianza Editorial.
- Martínez, A. (1997), "Cultura Política, Gobernabilidad y Élite Parlamentaria en América Latina", en: del Castillo, P. y Crespo, I. *Cultura Política*, Valencia, Tenant lo blanch.
- Nino, C. (1991), *Presidencialismo y estabilidad democrática en Argentina*. CEI, Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (1990), "Delgative Democracias" East and South System Transformation Project. Budapest.
- O'Donnell, G. (1995), "Otra Institucionalización", *Agora*, N° 5, 5-28.
- Orren, K. y Skwronek, S.(1999), "Orden y tiempo en el estudio de las instituciones: un legado a favor del enfoque histórico", en James Farr; John S. Dryzek y Stephen T. Leonard (eds) *La ciencia política en la historia*, ISTMO, Madrid.
- Przeworski, A. (1999), "Deliberación y dominación ideológica" en: Jon Elster, *La democracia deliberativa*, Gedisa, España
- Sartori, G. (1994), *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Spehar, E. y Forti, A. (1995), " Los parlamentos y la consolidación democrática: de lo formal a lo sustantivo". Cuaderno de CLAEH, N° 73-74.