Cambio político en el Caribe

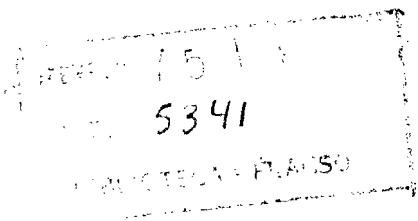
Escenarios de la Posguerra Fría: Cuba, Haití y República Dominicana

Wilfredo Lozano
(editor)

FLACSO-Programa República Dominicana
FLACSO- Secretaría General
Editorial Nueva Sociedad

Primera edición: 1998

940
L959ca
ej. 2



© Editorial NUEVA SOCIEDAD
Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela
Telfs.: (58-2) 2659975, 2650593, 2655321, 2673189
Fax: (58-2) 2673397

Correo-e: nuso@nuevasoc.org.ve
http://www.nuevasoc.org.ve

Edición al cuidado de Helena González

Diseño de portada: Javier Ferrini

Composición electrónica: Juan Francisco Vázquez L.
Teléfono: (58-2) 577.0566

Impreso en Venezuela

ISBN 980-317-143-7
Depósito legal: lf 36919983202949

Indice

Introducción _____ 7
Wilfredo Lozano

Los procesos de cambio social y político en el Caribe de la Posguerra Fría: una posición divergente _____ 9
Anthony Maingot

Sin urna de cristal: reordenamiento y transición socialista en Cuba _____ 29
Rafael Hernández

Haití en la Posguerra Fría: la cambiante relación Estado/sociedad _____ 57
Sabine Manigat

Transiciones pos-autoritarias, cambio social y sistema político en República Dominicana: 1961-1996 _____ 77
Wilfredo Lozano

Las relaciones cubano-norteamericanas: de la Guerra Fría a la guerra más fría _____ 115
Jorge Domínguez

Las relaciones entre Estados Unidos y República Dominicana: el tema de la democracia en la Posguerra Fría _____ 137
Rosario Espinal / Jonathan Hartlyn

Las cambiantes relaciones entre Estados Unidos y Haití: de la seguridad nacional a la apertura democrática después de la Guerra Fría _____ 159
Cary Hector

Entre la "narcodemocracia" y el Leviatán antidrogas: fuerzas de seguridad, Estado pospopulista y nuevas formas de autoritarismo en el Caribe _____ 183
Jorge Rodríguez Beruff

Transiciones perversas y patrones del narcotráfico en Cuba, República Dominicana y Haití ____ 209
Eduardo Gamarra/Joseph Rogers

Geopolítica y migración caribeña: de la Guerra Fría a la Posguerra Fría ____ 239
Ramón Grosfoguel

Balance crítico. Seguridad, autoritarismo y democracia en el Caribe de la Posguerra Fría (apuntes para una conclusión futura) ____ 257
Wilfredo Lozano

Bibliografía ____ 277

Autores ____ 293

Transiciones pos-autoritarias, cambio social y sistema político en República Dominicana: 1961-1996

Wilfredo Lozano

En el largo período que va de 1961 a 1996, República Dominicana ha atravesado por una serie de dramáticos cambios políticos. En general estos cambios han sido interpretados como una tortuosa ruta hacia formas o relaciones políticas de tipo democrático, desde una matriz autoritaria que permearía la factura o personalidad del sistema político en todo el período. El autoritarismo, tras su permanencia sistémica, sería la característica distintiva del orden político dominicano desde la muerte de Trujillo a nuestros días (Espinal/Oviedo, 1986; Espinal, 1987; Jiménez Polanco, 1993; Oviedo, 1987; Wiarda, 1986).

Este proceso de cambio político podría interpretarse, pues, como una larga transición del autoritarismo hacia formas o relaciones políticas más democráticas. El problema de este enfoque es un cierto teleologismo sistémico, el cual puede asumir dos líneas de desarrollo. La primera sostendría que, dada la matriz de tipo autoritaria, los avances democráticos del sistema político son espurios –y más temprano que tarde terminan en su disolución–, o irrelevantes, al punto de no poder subvertir o modificar de manera sustancial el orden político. La segunda línea interpretativa que podría desprenderse del mismo argumento original es exactamente la opuesta: que el sistema político, pese a su matriz autoritaria, posee un impulso democratizador que motoriza el cambio político. La primera línea ha sido la propia de un cierto pensamiento radical, la segunda de un enfoque académico que, tras alejarse del reduccionismo economicista, ha devenido en muchos casos en un derivacionismo, esta vez de tipo político (1).

La tesis central que sostendremos en este trabajo afirma que en el período 1961-1996 ha habido dos grandes momentos de cambio político en el país. En ambos, se ha tratado de un proceso de transición de un orden autoritario a

---

(1) El análisis de las transiciones políticas pos-autoritarias —si se verifica en un contexto donde precisamente el objeto de estudio se encuentra en desarrollo— asume un carácter típicamente coyuntural que limita al nivel de "conjetura razonable" la posible salida de la transición; en cambio, las condiciones de la entrada en la transición pueden, razonablemente, asumirse como hechos establecidos. Si las transiciones se analizan con la suficiente distancia histórica que permita reconocer claramente las condiciones de su finalización, entonces nos encontramos en un contexto familiar al historiador, en el sentido del análisis de coyunturas históricas, que como tales constituyen recortes analíticos, temporalmente delimitados, con base en algún parámetro de tipo comparativo, en este caso las formas de régimen político. Esas distinciones no siempre se han tomado en cuenta por muchos de los "transitólogos" contemporáneos.

esquemas políticos más abiertos y democráticos. Empero, en ambos casos, el régimen político que ha sucedido al momento propiamente transicional ha conservado una matriz autoritaria. Estos procesos de transición podrían periodizarse del siguiente modo: 1961-1966, de transición postrujillista; 1978-1982 de transición de un régimen autoritario bonapartista (Lozano, 1985). En ambos momentos se aprecia que el orden político emergente recoge rasgos importantes de la matriz autoritaria que se descompone, pero asumiendo una funcionalidad y/o eficacia política distinta a la que sostenía en el esquema político que se supera.

Entre la muerte de Trujillo en 1961 y 1965 se define una situación transicional con un fuerte movimiento democrático y gran activación social. Tras la guerra civil de 1965, el proceso desemboca en una salida autoritaria, con Balaguer dirigiendo un régimen bonapartista con fuertes rasgos de semidictadura y dirigismo estatal en materia de desarrollo. Con el ascenso de Balaguer al poder en 1966 culmina la primera transición. El inicio de la segunda transición pos-autoritaria lo marca 1978 en el período 1961-1996. La novedad de este período se revela en que a partir de ese momento se fortalece la competencia electoral, el sistema de partidos, se desmilitariza el ejercicio del poder estatal y, en general, la sociedad civil recupera su capacidad de contestación política (Jiménez Polanco, 1993). Culmina esta transición en 1982 porque con las elecciones de ese año los procesos electorales asumen un carácter fuertemente competitivo y el sistema de partidos se consolida, donde ya el autoritarismo estatal no puede bloquear el ejercicio mediador de los partidos frente a la sociedad, como fue lo propio del modelo autoritario anterior. Es más, a partir de ese momento se impone sobre el conjunto del sistema político una lógica del pacto y la negociación abiertos. Naturalmente, entre 1990-1994, como bien ha señalado Hartlyn (1995), hubo una regresión autoritaria en el manejo de la competencia electoral al evidenciarse serias irregularidades en los comicios de 1990 y un abierto fraude en los de 1994, pero esto no implicó una regresión a un régimen autoritario excluyente, como lo fue el régimen político de 1966-1978.

De aquí que sostengamos que la salida de los grandes caudillos de la escena política, en la última fase del proceso político dominicano contemporáneo (1994-1996) no suponga ningún proceso de transición en la forma de régimen, sino la posibilidad de un cambio en la modalidad de movilización política de las masas y, en general, de la relación Estado/sociedad, quizás contribuyendo a consolidar el sistema democrático. De esta forma, pese a la fuerte presencia del autoritarismo político en el período 1986-1996, lo que se fortalece es el carácter delegativo del sistema democrático y, en consecuencia, el presidencialismo político. En este período el sistema de partidos mantiene su vigencia, e incluso se moderniza en muchos aspectos burocrático-institucionales (Jiménez Polanco, 1993); en este momento se reconoce– pese a la crisis de 1994 y el fraude electoral del balaguerismo– una capacidad de la sociedad civil y del sistema político para limitar el ejercicio autoritario y el estilo depredador de la

élite política palaciega en el poder. Todo esto constituye una señal de que entre 1990-1996 no asistimos a un típico proceso de cambio de un régimen autoritario a un régimen democrático, por más fraudulento que haya sido el comportamiento de la élite política en el poder en esos años.

¿Qué es, entonces, lo que comienza a cambiar a partir de la salida de la escena política de los grandes caudillos, Balaguer y Bosch, e incluso de un líder de masas como Peña Gómez? En primer lugar, se restablece el poder del Congreso. Independientemente de las tensiones con el Poder Ejecutivo, propias, por lo demás, de todo régimen democrático de tipo presidencialista. Esto constituye un paso en el fortalecimiento del orden democrático. En segundo lugar, tal parece que se puede comenzar a articular una serie de pasos tendientes a institucionalizar determinadas instancias del poder del Estado, como el Poder Judicial, principalmente debido a dos factores claves: la capacidad de presión de los actores internacionales sobre el régimen político, como de los grupos empresariales y económicos organizados corporativamente, pero también debido a la fragmentación del poder político, la consolidación de una élite, o poliarquía, y de un sistema de partidos que se perfila encaminándose a superar el bipartidismo propio de la etapa previa, lo que parece augurar un período de equilibrios inestables que forzará a los pactos y acuerdos de manera recurrente, para lo cual es mejor tener reglas claras.

En esta situación, de lo que se trata, pues, es de superar la frágil institucionalidad democrática del período anterior, fortaleciendo la autonomía de los poderes del Estado, modernizando la cultura política de los actores y, en general, consolidando el sistema democrático. Por otro lado, se plantea en esta nueva situación la posibilidad de superar la modalidad caudillista de las relaciones de las élites políticas con las masas. Esto no asegura forzosamente que el clientelismo patrimonial, prebendalista, será superado, pues bien pueden los grandes caudillos ser sustituidos por élites políticas bien organizadas y definidas en sus intereses grupales o corporativos (Hartlyn, 1995). Tal parece que la competencia democrática tiene en la nueva situación una mejor posibilidad de institucionalizarse como ejercicio libre de los electores. En el mejor de los casos se trata de la institucionalización de un tipo de régimen democrático fuertemente autoritario y restringido, y no de la sustitución de un régimen autoritario en el sentido de su negación de la competencia democrática. En lo que sigue trataremos de argumentar los diversos puntos que estas tesis generales implican.

Transiciones

Dos aspectos caracterizan el ejercicio de la política moderna en la República Dominicana posterior a la muerte de Trujillo: la centralidad del Estado para el proceso de desarrollo y para la articulación del sistema político, y el surgimiento de la política de masas.

En realidad, desde la ocupación militar norteamericana de 1916 el Estado ha pasado a desempeñar un dinámico rol articulador de los mapas sociales tanto como de los estilos de crecimiento económico. El fortalecimiento del modelo primario exportador, basado en las exportaciones azucareras, que caracterizó prácticamente los primeros treinta años de la vida económica nacional en el presente siglo, fue el resultado de la articulación de un modelo con base estatal, al que se ha definido como modalidad de enclave por estar centrado en los monopolios azucareros propiedad de corporaciones norteamericanas, teniendo una débil vinculación con la actividad económica orientada hacia el mercado interno. Este modelo llega a su climax con el final de la segunda guerra mundial. A partir de allí, tras el férreo control dictatorial de los aparatos estatales, Trujillo articuló las bases de un modelo de desarrollo hacia adentro, centrado en la expansión del capitalismo agrario y la industrialización por sustitución de importaciones, aunque sostenido en el control monopolista de la economía azucarera por parte del Dictador. Lo singular del caso dominicano en este momento es que los inicios de la industrialización por sustitución de importaciones y el desarrollo de una economía capitalista orientada hacia el mercado interior no fue controlado por un emergente y relativamente moderno empresariado local, surgido de las propias oligarquías de la tierra y el comercio. El control de esta emergente economía de tipo capitalista lo sostuvo la empresa trujillista. De esta forma, la muerte de Trujillo en 1961 convirtió al Estado dominicano en el principal empresario capitalista nacional, controlador del 80% de la actividad azucarera, prácticamente del 70% de la planta industrial orientada a la sustitución de importaciones, del 100% de la producción de energía, así como de grandes extensiones terratenientes (Cassa, 1982).

En ese contexto, la oligarquía dominicana no sólo se encontró desorganizada políticamente, sino también excluida económicamente de los beneficios de este gran emporio. De ahí el interés oligárquico por el control del Estado: no sólo por una razón de dominio político, sino de sobrevivencia económica. La destrujillización no entrañaba para la oligarquía simplemente una solución política, suponía como tarea central paralizar el potencial de crecimiento del Estado-empresario y con ello su efectiva competencia. De aquí que en 1966 le fuera tan fácil el pacto con la élite burocrático-militar liderada por Balaguer. Tras el pacto, la oligarquía cedió espacio político a cambio de asegurar no sólo el crecimiento sostenido de sus intereses, sino también el gradual achicamiento del Estado como empresario capitalista.

En una perspectiva sociopolítica, la modalidad de desarrollo nacional, por lo menos desde la Dictadura trujillista, ha encontrado en el Estado la fuente motorizadora de importantes actores sociales y políticos. De esta forma, pese a su base esencialmente agraria, la expansión económica del capitalismo industrial sustitutivo de importaciones, bajo la dictadura de Trujillo, fortaleció una emergente clase media urbana (Cassá, 1982), la misma que en su momento constituyó la fuente nutricia de la burocracia de Estado. Esta última, actuando

como estamento burocrático, junto a la élite militar, constituyó el grupo que le daría cuerpo y organización política al régimen. Así mismo, el fortalecimiento político de las Fuerzas Armadas en las condiciones de la dictadura, no sólo constituyó el principal mecanismo de control político, sino también la principal mediación que aseguraba gran parte de las lealtades primordiales de las clases campesinas al régimen político. A la larga, la actividad propiamente represiva terminó siendo manejada por organismos especializados diferentes a los propiamente militares; en muchas ocasiones, ambas esferas de control político, llegaron a entrar en conflicto (Atkins, 1987). Como podemos apreciar, el régimen trujillista no sólo encontró en los emergentes actores sociales que la industrialización estimulaba su fuente de reclutamiento de la élite burocrática militar, sino también la base de su oposición. Fue precisamente este elemento el que permitiría que del propio séquito palaciego surgiera el grupo conspirativo que finalmente ajusticiaría al dictador la noche del 30 de mayo de 1961.

La primera transición pos-autoritaria y el desenlace bonapartista: 1961-1966

Para nuestros fines, lo significativo es destacar que fue precisamente entre estos actores donde el sistema político reclutaría sus cuadros y dirigentes en la nueva situación política postrujillista, los mismos que manejaron el proceso de transición en el período 1961-1965, rearticulando sus posiciones en el tramado social, con la consiguiente reconfiguración del cuadro de relaciones políticas. Por lo pronto, la oligarquía tradicional, que en el anterior esquema político no tenía un poder político directo, ni tampoco frente a la dictadura tenía un espacio de representación organizada, en la nueva situación adquirió un dinámico protagonismo. En las condiciones de crisis hegemónica en que se verificó la transición postrujillista, esto condujo a la oligarquía a una alianza coyuntural con la clase media urbana. Es en la articulación de esta alianza como se comprende el único movimiento político donde la oligarquía como grupo social con intereses específicos tuvo una directa y orgánica participación: la Unión Cívica Nacional (UCN) (Gleijeses, 1978).

La clase media, por su parte, adquirió un protagonismo tal que de su seno surgió la parte más significativa de la nueva élite política que a partir de 1961 comienza a articularse en el país. Dicho grupo social aportará la parte más significativa de los dirigentes medios y altos del sistema de partidos modernos en proceso de constitución. En las condiciones de la transición postrujillista, la clase media urbana fragmenta sus esferas de acción política. Un sector se radicaliza y pasa a nutrir los cuadros dirigentes del Movimiento Revolucionario 14 de junio, otro sector se acerca al Partido Revolucionario Dominicano (PRD), recién establecido en el país desde el exilio, mientras otro grupo, momentáneamente en el breve período crítico de 1961-1962, integra directamente la UCN. La Revolución Constitucionalista de 1965 radicaliza aún más a la clase media. Muchos profesionales e intelectuales profundizan su apoyo al

movimiento de izquierda dividido ahora en varias tendencias. Otros estrechan sus lazos con el PRD.

En la coyuntura de los años 1961-1965 la élite burocrática estatal de origen trujillista se desarticula en su capacidad de presión política, pero mantiene gran parte de su identidad con el régimen dictatorial anterior. Fue de esta burocracia de donde Balaguer obtendría parte de sus cuadros políticos para el Partido Reformista que fundaría en 1963. Sin embargo, a diferencia de la burocracia civil, la élite militar afirma un determinante papel en el proceso de transición postrujillista, al punto de que se constituye en el elemento determinante del proceso de transición mismo, en lo que se refiere a las articulaciones de pactos y alianzas, tanto como a la negociación misma de la salida del país de los remanentes de la dictadura (Gleijeses, 1978).

Entre los años 1961-1962, lo más significativo con relación a este último punto es la virtual alianza que se establece entre el sector trujillista más dispuesto a la negociación, los "blandos" en la terminología de O'Donnell y Schmitter (1988b), obviamente liderado por Balaguer, y el emergente liderazgo popular que articulan Bosch y el PRD. Esta alianza sella la victoria del PRD en las elecciones de 1962. Por su trascendencia histórica, vale la pena analizarla. Por lo pronto, la alianza le proporcionó a Bosch y su partido los votos campesinos, puesto que esta era la masa en la que el régimen anterior apoyaba su legitimidad popular. Por lo demás, los campesinos constituían la población más numerosa del país. En las ciudades, donde se concentraba la clase media y la élite económica, era donde se concentraban, a su vez, las fuerzas opositoras al trujillismo. De allí que fuera en las ciudades donde la UCN logró contar su electorado más numeroso. Aún así, la victoria de Bosch sobre Viriato Fiallo fue aplastante: 58,7% del total de sufragios obtuvo el PRD.

En segundo lugar la alianza expresaba un acuerdo que por diversas vías se sostenía en puntos de vista razonablemente comunes ante la coyuntura de la transición. Por parte de Bosch, el argumento básico era que dado el poder centralizador del régimen anterior, la muerte del dictador desarticulaba las bases del régimen; en consecuencia, el peligro trujillista no era la cuestión principal. De ahí que más que una lucha frontal entre trujillistas y antitrujillistas de lo que se trataba era de impulsar un programa reformador, una lucha social de tipo antioligárquica. Esto abrió, obviamente, las posibilidades para una alianza con el sector trujillista. Por parte de este último grupo, de lo que se trataba era de sobrevivir la transición con una cuota de poder que legitimara su posición en el nuevo orden político. Dado el liderazgo de Balaguer en el grupo, esta visión asumía una perspectiva reformista e igualmente antioligárquica. Tanto la perspectiva de Bosch respecto a la transición como la estrategia balaguerista de sobrevivencia política, se apoyaban en una misma óptica estatista. En la práctica, la alianza le facilitó al grupo balaguerista, como heredero histórico del régimen anterior, un espacio político, como de legitimación histórica, del cual sus frutos se verían a partir de 1966.

De todos modos, la alianza no pasó de un objetivo táctico de tipo electoral, pese a la comunidad de puntos de vista respecto al papel del Estado y su postura antioligárquica. Una vez Bosch en el poder, la alianza se deshizo. Las condiciones de este proceso son importantes. En primer lugar, la alianza nunca se sostuvo en ningún compromiso formal, ni tampoco en objetivos estratégicos vía pactos ocultos, de forma tal que una vez en el poder el PRD y reducido el peligro que representaba para el sector balaguerista un gobierno oligárquico de clara factura antitrujillista, cada uno de los actores trilló camino aparte. Es significativo que fueran precisamente las condiciones estratégicas en las que se fundamentó esta alianza las que, finalmente, crearon las condiciones para la conspiración contra Bosch y su gobierno. Nos explicamos.

La visión estatista de Bosch se apoyaba en una propuesta política democrática, la de Balaguer asumía un sesgo autoritario, donde el elemento militar desempeñaría un papel significativo en la construcción no sólo del estilo de dominación, sino en la unidad misma del Estado. Esto era, en parte, el producto del sello autoritario del régimen anterior, pero en la perspectiva balaguerista, era una conclusión realista en función de la fuente efectiva de donde emanaba el poder de su fracción: el ejército y los campesinos. Por otro lado, el propio ejército, dada su ascendencia campesina en sus élites dirigentes, terminó siendo cooptado por la prédica oligárquica que identificó a Bosch y su propuesta democrática con la tolerancia hacia el comunismo y el movimiento de izquierda. Es aquí donde el diseño geopolítico de Estados Unidos hacia la región del Caribe, no podía asumir otra perspectiva que la de apoyar el golpe militar contra Bosch (2).

Con el golpe militar de septiembre de 1963 una nueva situación se presentaría. En primer lugar, el movimiento popular, principalmente el PRD y el movimiento revolucionario de izquierda, no fue desarticulado como podría haberse esperado. Por el contrario, el PRD fortaleció su posición en los grupos populares urbanos y la izquierda ganó muchos cuadros jóvenes estudiantiles y profesionales, de la clase media. Lo importante es que, pese a que los militares mantenían una gran influencia en el Triunvirato como régimen *de facto*, beneficiándose del poder por la vía de la corrupción, en la práctica esto representaba una nueva situación respecto a las Fuerzas Armadas: en términos políticos el alto mando militar se encontraba ahora en una relación de relativa subordinación al poder civil que controlaba la oligarquía. En esas condiciones el liderazgo militar se fragmentó. En parte como resultado de los vínculos y las

(2) Estados Unidos condenó en principio el golpe militar. El presidente Kennedy así lo manifestó una vez Bosch fue depuesto del poder. Su sucesor Johnson mantuvo esta postura formal. En la práctica Estados Unidos siempre apoyó a los militares e incluso oficiales de la misión militar norteamericana en el país estimularon a los militares dominicanos a dar el golpe de septiembre de 1963.

relaciones que diversas fracciones políticas habían establecido con sectores de las Fuerzas Armadas, en parte producto del debilitamiento del sector militar más directamente ligado al régimen dictatorial anterior y al surgimiento de nuevos liderazgos militares. Fue este fraccionamiento del liderazgo militar, unido a la incapacidad de la propia oligarquía en su ejercicio político de control del poder del Estado y a la fuerza de la oposición popular en las ciudades, lo que condujo a la guerra civil y a la intervención militar extranjera en 1965 (Gleijeses, 1978).

El cuadro de alianzas del bonapartismo

Así como en las condiciones de la transición postrujillista el cuadro de actores políticos del período anterior rearticula sus posiciones, surgiendo también otro tipo de actores, la consolidación del régimen bonapartista, bajo el liderazgo de Balaguer, entre 1966-1978, rearticuló, a su vez, el cuadro de actores políticos y potenció el surgimiento de actores relativamente nuevos. Esto, debe decirse, no era sólo el producto de la naturaleza y dinámica del régimen político, también era el fruto de importantes cambios sociales que se estaban verificando en el país, de los cuales principales eran, quizás, el acelerado proceso de urbanización, la industrialización por sustitución de importaciones y en general el proceso de modernización capitalista en marcha.

El primer aspecto que debe llamar nuestra atención es el papel de las clases medias.Las mismas se expandieron en el período 1966-1978, ampliando su esfera de influencia social y fortaleciendo su poder económico. Esto produjo al menos dos consecuencias importantes en el plano político. La primera es que dicho grupo social de hecho logró influenciar a los partidos y el sistema político en el paquete de demandas sociales que los actores políticos proponían a la sociedad. Esto obligó a los grandes partidos de masas a tener que definir un discurso donde las reividicaciones de tipo popular debían ser moderadas y compartidas con reivindicaciones dirigidas a grupos sociales que no necesariamente se encontraban en situación de fragilidad económica. Esto obligó, por un lado, al populismo patrimonial balaguerista en el poder a una política clientelar que reconociera a la clase media como un importante actor social. La política de vivienda del régimen balaguerista en esos años tiene muy claramente ese propósito político (Duarte, 1986). Así mismo, condujo al régimen a una política de cooptación de sectores medios, a partir del lugar central que para la expansión y sobrevivencia de dicho sector social ocupaba el Estado. Por otro lado, obligó al PRD a definir un discurso político de menor confrontación social, aun cuando en el plano político radicalizara su discurso frente al régimen. Independientemente de que este giro en la estrategia del PRD –sobre todo a partir de 1973 bajo el liderazgo de Peña Gómez– era el fruto de una visión realista de los cambios que se estaban dando en el sistema internacional y de la necesidad que tenía un partido como el PRD de encontrar aliados internacio-

nales y amigos en Washington para alcanzar el poder, esto también era el fruto de las transformaciones que en la esfera interna del partido se estaban produciendo. El PRD creció significativamente en el período 1966-1978. Esa influencia no sólo era popular y de masas, también lo fue en la clase media urbana. Esta diversidad de influencias sociales en la composición de sus cuadros, así como la complejización de su aparato burocrático, en el plano interno obligaba a mantener un esquema de equilibrio entre los diversos grupos de intereses en el seno del partido (Jiménez Polanco, 1993). Bosch vio esta influencia como un aspecto pernicioso de la política de masas y el giro pequeño burgués y clientelista que podría tomar el partido en esas condiciones, Peña Gómez lo vio como la nueva condición que exigía la política de masas en el marco de un régimen autoritario como el balaguerista. La división del PRD en 1973, que produjo la salida de Bosch de la organización y la posterior creación del Partido de la Liberación Dominicana (PLD), no sólo era el resultado del enfrentamiento de dos estrategias y tácticas políticas frente al régimen balaguerista, era el fruto de dos posiciones ante la política de masas y sus efectos internos en un partido popular-democrático (3).

El segundo aspecto de importancia en el análisis del período 1966-1978 es el fortalecimiento económico de la élite militar (Atkins, 1987). Si se mira bien el asunto esto tuvo un saldo negativo para los militares, con relación al poder político que habían adquirido al margen de los partidos en el período de transición (1961-1965). Bajo el régimen balaguerista los militares alcanzaron, ciertamente, mucho poder, pero esto fue el fruto de su total subordinación a la lógica bonapartista del caudillo conservador. Por otro lado, ese poder económico produjo resultados contradictorios incluso para el propio régimen (Lozano, 1985). En primer lugar, la élite militar estrechó sus conexiones con la burocracia política del Estado, convirtiéndose ambos en poderosos grupos económicos. Ciertamente, en el contexto bonapartista este mecanismo fortalecía, en un primer momento, el control del líder sobre el conjunto de fracciones y grupos militares, pero en un plazo mediato produjo serias contradicciones entre dicho estamento burocrático-militar y el emergente empresariado vinculado a la expansión de la industrialización por sustitución de importaciones. Lo que es más importante, fue éste uno de los elementos determinantes de la ruptura del compacto apoyo del empresariado al régimen. De todos modos, en este momento y gracias a estos mecanismos Balaguer se convirtió en un verdadero caudillo para la élite burocrático-militar. En este contexto nace el caudillo conservador y no en el de la relación inicial del líder con la masa. La

(3) En el análisis de este problema estratégico Jiménez Polanco comete el error de interpretar como una disputa organizacional, propia de una lógica clientelista, lo que era un deslinde de estrategias para la toma del poder. Sale sobrando la discusión relativa a si este debate podría haberse sostenido con resultados satisfactorios sin la ruptura de la organización.

transmisión del mito del caudillo conservador a la estrategia de movilización de las masas fue un resultado posterior a la construcción del caudillo por su séquito. El punto aquí de nuevo es el poder de Balaguer frente al ejército y, por vía de consecuencia, frente a los campesinos.

Quizás lo más significativo de este período para el estudio que nos ocupa fue que en esa etapa se sentaron las bases para la constitución de la élite que actualmente articula el sistema político dominicano, al tiempo que se desarrolló un empresariado industrial y financiero, parcialmente reclutado de la oligarquía tradicional, pero también de la burocracia política estatal, como de la alta clase media. Este empresariado, que al principio del período surgió como un sector social protegido por el Estado, al final del mismo pasó en muchos sentidos a articular intereses corporativos propios como grupo de presión (4).

La segunda transición pos-autoritaria y la débil institucionalidad democrática: 1978-1982

El primer problema que debemos tener presente a la hora del análisis de esta segunda transición es el de la ruptura del pacto que dio unidad y base social al régimen bonapartista presidido por Balaguer durante doce largos años (1966-1978). Al respecto debemos considerar dos niveles: 1) el relativo a las tensiones que se producían ante las presiones de masas y el carácter excluyente del régimen político; y 2) el relativo a la unidad de las fuerzas políticas y económicas que sostenían el pacto político entre los sectores sostenedores del régimen. La base de masas del pacto conservador que se constituyó a consecuencia de la guerra civil de 1965, y cuyo líder fue Balaguer, eran los campesinos. A consecuencia de ello, el bloque de fuerzas conservadoras que llegó al poder en 1966 pudo enfrentar a los actores urbanos opuestos al régimen. Sin esa base de masas el régimen político, para sostenerse, hubiese tenido que asumir un carácter abiertamente dictatorial. Sin embargo, dado el diseño de la estrategia de crecimiento hacia adentro que impulsaba la élite estatal y a la cual se adaptó la oligarquía tradicional, era precisamente el mundo campesino el más penalizado en esa lógica de crecimiento. Balaguer intentó en 1972-1974 resolver esta contradicción "constitutiva" de su régimen con una propuesta de reforma agraria que en la práctica fracasó.

Sin entrar a evaluar las condiciones de este fracaso, como los resultados mismos del proceso de reforma agraria en el plano económico, es claro que parte de este fracaso se debió a la oposición de la oligarquía terrateniente, muchos de

(4) El libro de Moya Pons (1992) sobre el empresariado industrial dominicano es un texto de consulta obligada a este respecto.

cuyos miembros eran militares de alto rango. A ello se sumó la movilización campesina que en el proceso mismo de reforma agraria se produjo, estimulada en parte por el propio régimen tanto como por la izquierda revolucionaria. El resultado de todo esto fue una doble ruptura para el régimen: la producida en su base de masas (campesinas) y la articulada en torno a la propia oligarquía.

Este último aspecto del problema agrario nos introduce de lleno en el segundo punto puesto a discusión: el relativo a la unidad del bloque de fuerzas políticas y económicas que apoyaban al régimen. Naturalmente, no podemos pensar que la propuesta de reforma agraria del régimen balaguerista alejara totalmente a los sectores oligárquicos del apoyo al régimen. Por el contrario, el fracaso de la reforma agraria representó precisamente un triunfo de la oligarquía terrateniente frente al mismo. Pero de esto último es de lo que se trata: con la derrota sufrida por Balaguer en su propuesta de reforma agraria, por primera vez sectores del bloque de fuerzas dominantes lograban imponerse al régimen, precisamente radicalizando uno de los aspectos constitutivos de ese orden político: su conservadurismo (5). El segundo tipo de fricciones se produjo entre los empresarios industriales y financieros y el séquito político palaciego, precisamente a consecuencia del manejo patrimonialista del régimen con los grupos corporativos, en este caso con el propio empresariado (Moya Pons, 1992). La tercera grieta se produjo al interior de las Fuerzas Armadas, no directamente en el alto mando, dividido en fracciones en permanente pugna, estimuladas por el propio presidente Balaguer. El agrietamiento se produjo a consecuencia del carácter excluyente de esta pugna, puesto que la oficialidad media no recibía los beneficios de esta lógica de movilización patrimonialista de prebendas en el alto mando militar, y en su defecto no tenía tampoco posibilidad de movilización en el escalafón militar, como consecuencia del monopolio que de los altos mandos tenía la camarilla militar que sostenía el Presidente (Atkins, 1987).

Estos tres aspectos (pérdida de legitimidad frente al campesinado, rupturas en los apoyos empresariales y oligárquicos y fricciones en las Fuerzas Armadas), debilitaron el régimen balaguerista; principalmente, al final del período le abrieron un espacio a la oposición para articular una propuesta política alternativa, precisamente en función de la propuesta de apertura democrática que sostenían. Esto se articuló con una inteligente estrategia del PRD de acercamiento a los líderes del Partido Demócrata norteamericano por parte de

(5) En 1972-1973 quien vio esta contradicción con mayor claridad fue Bosch, aun cuando la interpretación que de ello hizo asumió un carácter conservador al sugerir un acercamiento precisamente a la oligarquía que en 1963 le diera el golpe militar. Irónicamente, cinco años después, esta misma estrategia de acercamiento a sectores conservadores del régimen por parte de Peña Gómez le daría el triunfo al PRD iniciando con su ascenso al poder la segunda transición pos-autoritaria.

Peña Gómez y la movilización de las presiones de la Internacional Socialista, de la cual el PRD era miembro desde 1976 (Espinal, 1987).

En estas circunstancias, las bases para un cambio político estaban planteadas. Así como la transición postrujillista estuvo marcada por el conflicto social, la agudización de las contradicciones políticas y –al final– el conflicto armado, la transición posbonapartista (Balaguer) también se caracterizó por el conflicto político y la amenaza del conflicto armado.

Ciertamente, los dos escenarios de los procesos de transición analizados estuvieron estrechamente relacionados con procesos electorales; pero, mientras el proceso electoral que condujo a Balaguer al poder en 1966 fue la culminación del proceso de transición postrujillista, las elecciones de 1978 iniciaron el proceso de transición posbonapartista. Esto marca dos aspectos cualitativamente distintos, puesto que la transición postrujillista culmina en la articulación de otra modalidad de régimen autoritario: la bonapartista. El final del régimen bonapartista inicia un tortuoso proceso de transición que culmina en la articulación de un régimen democrático (6), institucionalmente muy débil y con fuertes rasgos autoritarios, que podríamos definir como democracia restringida de ascendiente caudillista, donde el Presidente continúa ocupando un lugar central en el sistema (O'Donnell, 1992 y 1996), pero donde ahora los partidos adquieren un gran dinamismo y representatividad política en el interior mismo del Estado.

En 1978, con el ascenso al poder del PRD, se aprecia un reacomodo de las fuerzas sociales y políticas. En 1966 el PRD se enfrentó a Balaguer con un país militarmente ocupado por una potencia extranjera, que claramente favorecía al candidato conservador (Balaguer). El electorado perredeísta era esencialmente urbano y no contaba con el apoyo del empresariado y de la oligarquía. En 1978 la situación era diferente. En primer lugar, las condiciones internacionales favorecían una cambio democrático en el país. Lo que es más importante, el cuadro de fuerzas internas se había modificado, pues el bloque de fuerzas que apoyaban el reformismo se había fragmentado, logrando el PRD apoyos empresariales importantes. Dicho partido había ampliado su base de masas e importantes sectores campesinos ahora le apoyaban. En tales condiciones, el punto fuerte del reformismo continuó siendo el compacto apoyo del alto mando de las Fuerzas Armadas a Balaguer, al extremo de que si en las mismas la oficialidad no vinculada estrechamente al séquito político del caudillo conservador no hubiese tenido a su vez contradicciones y dificultades de

(6) Jiménez Polanco (1993) lo ha definido como semipoliárquico. Quizás la definición es un poco engorrosa pero la preocupación que la sostiene es absolutamente legítima: la fragilidad institucional del sistema político y de los actores, tras el final del régimen balaguerista de los doce años. O'Donnell, como se ha visto (1996) ha discutido en términos generales este mismo problema proponiendo la definición de "poliarquía institucionalizada informalmente".

movilidad social y económica con la alta jerarquía militar, en 1978 el triunfo del PRD en las urnas hubiese podido ser desconocido, con una regresión autoritaria de tipo militar. Naturalmente, a esto se añade la presión norteamericana para que el alto mando de las Fuerzas Armadas reconociera el triunfo del PRD

De todos modos, gracias a su poder militar y al control del aparato burocrático estatal, Balaguer logró imponer un "pacto" que restringió el poder congresional del PRD y, en consecuencia, le obligó a reconocer un poder estratégico a las fuerzas conservadoras en el interior mismo de los poderes del Estado: el Congreso y el Poder Judicial. Con ello, la transición posbonapartista se vio así condicionada por las fuerzas políticas del régimen anterior, cuyo eje articulador era Balaguer. Con esta modalidad de transición, en las condiciones del nuevo régimen democrático que se articulaba, el PRD se encontró obligado a compartir el poder del Estado con el reformismo balaguerista, lo cual limitaría sus posibilidades de acción política en el control de Poder Ejecutivo (7) y en la aplicación de su programa populista de reformas sociales.

El frágil equilibrio populista

En el nuevo escenario político posbonapartista, la primera tarea del nuevo régimen fue, naturalmente, la de la desmilitarizacion del Estado (Atkins, 1987). En esta tarea el presidente Guzmán desmovilizó 27 generales, pasándolos a retiro. Esto condujo a un proceso de remoción del alto mando de las Fuerzas Armadas, dando paso a otra generación de oficiales a puestos dirigentes. Se modificaba así el cuadro de fuerzas al interior del Estado y en el sistema de fuerzas políticas en la sociedad.

Este nuevo escenario facilitó la acción de los partidos, estimulando la competencia política. El movimiento de masas se fortaleció, principalmente el movimiento obrero organizado. Todo esto tuvo diversos resultados prácticos. En primer lugar, esta nueva situación incrementó las presiones de masas sobre el Estado, lo que se tradujo en significativos aumentos de los salarios y el incremento del empleo estatal. En un contexto de debilitamiento del modelo exportador tradicional, que redujo los ingresos fiscales del Estado, la nueva situación condujo al endeudamiento externo y a la crisis fiscal. A esto se une el

(7) En 1978, tras el llamado "gacetazo" el Partido Reformista de Balaguer logró mantener el control de 59% del Senado, es decir 16 senadores. De éstos, cuatro fueron el producto del llamado fallo histórico o "gacetazo". En la Cámara de diputados el "gacetazo" le permitió aumentar un escaño más al Partido Reformista, lo que le permitió controlar 47% de los diputados (120 en total). Con el control del Senado, el reformismo logró mantener el control de la Suprema Corte de Justicia y con ello del Poder Judicial.

fantasma de la inflación. En esas condiciones, el gobierno perredeista de A. Guzmán sufrió una significativa erosión política, por partida doble: su significativo apoyo popular disminuyó, debilitándose su influencia sobre el movimiento de masas y, en segundo lugar, disminuyó el apoyo empresarial. Todo esto se reflejó en el interior del partido de gobierno, distanciando a los cuadros administrativos del Estado, de la base de masas del partido y del aparato político.

En las nuevas circunstancias se puede apreciar en el funcionamiento del régimen político una serie de rasgos antes ausentes. En primer lugar, en el anterior esquema político, aun cuando los partidos tenían una presencia real, en la práctica eran excluidos de los mecanismos de representación, al estar bloqueado el acceso a un sistema electoral competitivo, pero también al dificultársele desde el poder del Estado sus relaciones con los actores de la sociedad civil, principalmente con el empresariado. En segundo lugar, reconocemos el anulamiento del estamento militar como mediación articuladora de la unidad del Estado, como lo era en el anterior régimen. En su defecto, este papel lo pasó a ocupar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. Podría sostenerse que esta relación fue tensa e inestable y que, en consecuencia, no contribuyó mucho a lograr precisamente la estabilidad e institucionalidad democrática de los poderes del Estado. Este argumento sólo en parte es verdadero. Esto así puesto que las diferencias y tensiones entre el Congreso y el Poder Ejecutivo constituye uno de los ejes de un sistema democrático. Sólo que en las condiciones de un régimen democrático restringido, cultura autoritaria y fuerte presidencialismo y clientelismo político, estas diferencias pueden convertirse en activadores de la inestabilidad del sistema político (8).

En consecuencia, en esas condiciones fácilmente puede reconocerse que el régimen que se inaugura a partir de 1978 tiene una clara tendencia a la inestabilidad de sus instituciones. Esto no significa que el régimen autoritario anterior tuviera como característica precisamente la estabilidad o el inmovilismo de sus instituciones. Dicho régimen también sostenía sus instituciones en un frágil equilibrio de compromisos, dado su carácter bonapartista. La diferencia se encuentra en otra parte. A nuestro juicio, esto tiene que ver con la naturaleza de los actores que acceden al poder, la forma de construirse los acuerdos y pactos, dada la naturaleza de las instituciones que predominan en uno u otro tipo de régimen, así como los tiempos políticos de ambos escenarios históricos.

En el caso del régimen bonapartista que presidió Balaguer entre 1966-1978, la intervención del autoritarismo como cultura política lo que produce

---

(8) Esto conduce a reconocerle a la élite política un papel mucho más importante que el que generalmente se le atribuye, más allá del propio dominio caudillista de las interpelaciones de masas.

es el fortalecimiento del poder del líder caudillista, centralizando las decisiones en menoscabo de la fortaleza institucional del Estado. Mientras las fuerzas políticas que sostienen el régimen (empresarios, élites militares, burocracia estatal, empresarios industriales y financieros, etc.), se mantengan como un bloque compacto, el autoritarismo en estas condiciones fortalece al régimen, produciendo, entre otros frutos, la estabilidad del orden político. Dado el carácter excluyente de este tipo de régimen de aquellos actores que no participan del pacto de dominación, las élites políticas dominantes y los militares, así como la cúspide de la oligarquía y el empresariado construyen los pactos en un equilibrio de compromisos donde el líder caudillista es la pieza articuladora. Pero estos acuerdos pueden hacerse sin mayores presiones de masas; las presiones que recibe el régimen a este respecto son esencialmente las de su élite político-militar. Esto así, puesto que las instituciones claves del régimen son precisamente el Poder Ejecutivo y el propio ejército. Finalmente, durante un largo plazo (1966-1975, aproximadamente) el régimen cuenta con respaldo internacional (de Estados Unidos) precisamente gracias al manejo geopolítico norteamericano de sus relaciones con los países del Caribe, en función de la bipolarización Este-Oeste en el marco de la Guerra Fría.

En cambio, en el caso del régimen democrático que comienza a construirse a partir de 1978, la tradición caudillista y el autoritarismo se articulan en otra clave política. Al igual que en el régimen anterior, el caudillismo y el poder que adquieren los grandes líderes políticos sobre la sociedad se verifican en un contexto de fortalecimiento de las élites políticas y corporativas (en la llamada sociedad civil), así como de debilitamiento del poder militar. Esto supone un cuadro político distinto al del anterior escenario. Por lo pronto, fortalece, como dijimos, el poder congresional, lo que amplía el espacio de acción de la élite política, abriendo el camino para la constitución de lo que Jiménez Polanco (1993) ha llamado la "semipoliarquía" (9). Esto conduce a que en esta nueva situación si bien los pactos en última instancia se resuelven entre las fracciones de la élite política, los mismos se verifiquen ahora en un escenario de fuertes presiones de masas y en el aspecto institucional conduzcan a un juego de fuerzas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.

El aspecto más controversial que estimula este nuevo escenario es el de las tensiones internas en el ámbito de los partidos, sobre todo del partido en el poder. Generalmente se ha analizado esta situación como un atributo exclusivo de la experiencia perredeista en su ejercicio de gobierno (Espinal, 1987; Catrain, 1991; Brea et al., 1992). Bien pensado el asunto, todo parece indicar

---

(9) Es decir, de un régimen democrático competitivo pero profundamente marcado por la fragilidad institucional, la cultura autoritaria y la inestabilidad política, o lo que es lo mismo, de una poliarquía informalmente institucionalizada en un marco democrático delegativo fuertemente autoritario.

que en el nuevo sistema que se articula dichas tensiones se hacen propias de todos los partidos una vez alcanzan el poder.

Entre 1978 y 1982 las presiones de masas sobre el gobierno de Antonio Guzmán no sólo condujeron al fortalecimiento de una política presupuestaria que estimulaba el gasto corriente del Estado y las inversiones sociales. En un contexto de crisis económica del modelo exportador-industrial caracterizado por la baja productividad y la ineficiencia, también condujo a la inflación. Leído en una clave económica esto simplemente revela lo que la tradición neoutilitarista caracterizaría como la irracionalidad económica de los modelos populistas; leído en clave política este mismo fenómeno pone de manifiesto el poder del empresariado y la poca capacidad negociadora de la élite en el poder.

Pero a dónde queremos apuntar es a otro sitio: esta realidad condujo a intensificar las tensiones políticas en el partido gobernante, las cuales terminaron alejando al equipo de gobierno no sólo de su propia base política, sino también de su aparato congresional. Esto revela que en el nuevo esquema democrático el conflicto político, en su expresión institucional-estatal, introduce en su lógica al sistema de partidos. Desde este punto de vista, en tanto este sistema político se conecta a la sociedad civil, recibe presiones por doble vía: 1) través de la política de masas que a nivel gubernamental moviliza el Estado, cuya expresión ya se apuntaba: aumentos salariales, empleo público, políticas sociales; y 2) a través de la disputa interpartidaria por el control de las clientelas políticas. Esta situación introduce un elemento de inestabilidad institucional que no puede reducirse simplemente a una "lógica" autoritaria, o a la "perversidad" del clientelismo como mecanismo de movilización política. Aparece como un problema propio del orden político, que involucra no sólo la cultura política que identifica a los actores, sino principalmente al sistema de relaciones que los mismos mantienen entre sí. Es por todo esto que puede sostenerse que mientras el autoritarismo representa un elemento constitutivo de la estabilidad del régimen de tipo bonapartista dirigido por Balaguer entre 1966-1978, deviene un elemento de inestabilidad del régimen político en las débiles condiciones democráticas que se inician en 1978, con sus regresiones autoritarias entre 1986 y 1996. No se trata en este caso del nivel de incertidumbre que Pzeworsky ha caracterizado como constitutivo del funcionamiento de todo régimen democrático, sino de una incertidumbre perversa que el autoritarismo introduce en la dinámica institucional misma del orden democrático en construcción, siempre y cuando entendamos por autoritarismo no sólo una cultura y sistema de valores, sino también un sistema de relaciones políticas y, en consecuencia, una manera de definir los pactos y acuerdos.

Seguridad regional y sistema politico "nacional"

Si en algo están de acuerdo los analistas es en el determinante papel

desempeñado por Estados Unidos en la vida política dominicana a lo largo de los treinta y cinco años de historia política que analizamos. Podría decirse que los grandes momentos de cambio político entre 1961 y 1996 han estado directamente condicionados por las posiciones adoptadas por las distintas administraciones norteamericanas a las que les ha tocado en cada coyuntura dirigir la política exterior hacia el Caribe. Sin embargo, las posiciones norteamericanas han sido cambiantes, aunque determinadas en última instancia por intereses de tipo geopolítico y de seguridad subregional.

Podrían aislarse dos niveles de análisis en el estudio de las relaciones de Estados Unidos en su influencia política en la escena dominicana. En primer lugar, se trata de reconocer los diseños estratégicos norteamericanos en sus relaciones con el Estado dominicano considerado como una agencia o instancia política específica, a partir de la cual se decide el conjunto de los vínculos o relaciones de Estados Unidos con el resto del sistema político dominicano. En segundo lugar, se trata de los vínculos particulares que Estados Unidos mantiene con actores políticos y económicos específicos. En ambos casos, la coyuntura política es la que en última instancia especifica el tipo de posiciones finalmente adoptadas por la administración norteamericana. Asumiendo esta perspectiva podríamos reconocer diversos momentos decisivos en el análisis de las relaciones e influencias norteamericanas en el proceso político dominicano entre los años 1961-1996.

Entre 1961 y 1965 las opciones manejadas por los norteamericanos en el país las define el marco geopolítico regional donde la contención de Cuba y el llamado "expansionismo soviético" en el área es el eje que articula la agenda de seguridad regional. En este contexto, entre 1961 y 1962 Estados Unidos asume una línea pragmática muy bien sintetizada por el presidente Kennedy al afirmar que en República Dominicana, tras la muerte de Trujillo, Estados Unidos se movía con tres opciones: 1) un orden democrático decente, 2) la continuación del régimen trujillista, 3) un régimen castrista. Respecto a estas opciones Kennedy afirmó: " ... debemos aspirar al primero, pero realmente no podemos renunciar al segundo hasta que estemos seguros de evitar el tercero" (citado por Schlesinger, 1965). De esta forma, Estados Unidos en un primer momento se encuentra dispuesto a un arreglo para una transición pacífica del mando, no con los herederos políticos directos del Dictador, sino más bien con los responsables del Poder Ejecutivo, es decir con el sector balaguerista. Luego, evoluciona y se decide a apoyar una opción donde la oligarquía asuma directamente el mando, expulsando del poder no sólo a los familiares del dictador, sino al propio Balaguer. En todo este proceso mantiene una estrecha y fuerte relación con las Fuerzas Armadas dominicanas, lo que no impide la sucesión de golpes de Estado (Gleijeses, 1978).

En 1962 Estados Unidos apoya la celebración de elecciones libres que gana Bosch con un amplio margen respecto al candidato de la UCN, Viriato Fiallo. A partir de ese momento, distancia su apoyo del gobierno de Bosch, dado que

éste no acoge su política de contención y restricción de las libertades políticas a los grupos de izquierda, pero también porque éste no logra llegar a un acuerdo con los sectores oligárquicos y el propio ejército. En septiembre de 1963 le dan visto bueno al golpe militar. A partir de este momento, Estados Unidos, si bien mantiene una condena formal al régimen *de facto*, le brinda apoyo político, logrando una gran penetración en las Fuerzas Armadas. Este proceso político culmina en 1965 con la intervención militar norteamericana directa y el establecimiento de un gobierno autoritario, presidido por Balaguer, tras "ganar" las elecciones a Bosch en 1966. A partir de este momento, Estados Unidos mantiene el mismo diseño de política exterior en el apoyo al régimen autoritario de Balaguer, pero a mediados de los setenta presiona para una relativa y creciente liberalización política. Al final del período (1975-1978) la administración demócrata –con Carter a la cabeza– se convierte en una de las mediaciones determinantes de la segunda transición pos-autoritaria y la instauración de un gobierno perredeísta en 1978. Culmina en este momento lo que poidríamos definir como la primera etapa de las relaciones de Estados Unidos con el sistema político dominicano, tras la muerte de Trujillo en 1961. Varios elementos la caracterizarían a lo largo de este período: 1) su sesgo geopolítico que otorga prioridad a la lucha contra el comunismo por encima de los esfuerzos de democratización interna en los países del área; 2) el peso determinante que en esta estrategia juegan las Fuerzas Armadas como factor interno de contención y contrainsurgencia; 3) el fortalecimiento de las relaciones con los grupos políticos conservadores; 4) el desarrollismo que fortalece el intervencionismo estatal de corte autoritario y patrimonialista; 5) los esfuerzos por impulsar determinadas líneas de organización corporativa del movimiento obrero, de reforma de la tenencia de la tierra en el mundo rural y, en general, de modernización de la economía. Sólo en la segunda mitad de los setenta, los norteamericanos fortalecen sus relaciones directas con grupos políticos liberales, democratizantes y de corte popular.

A partir del ascenso de Carter al poder en 1975, la política exterior norteamericana hacia América Latina comienza a dar un giro. Independientemente de que la bipolarización este-oeste continúa siendo el elemento ordenador de la geopolítica norteamericana en el Caribe, la política de derechos humanos contribuye a fortalecer dos aspectos de la política interna dominicana: en primer lugar, le permite a la oposición política dominicana fortalecer sus conexiones con grupos de poder en Washington y también mantener cierta capacidad de movimiento interno, fortaleciendo sus relaciones con grupos empresariales locales; en segundo lugar, obliga al régimen a una mayor liberalización política que permite el reagrupamiento de la oposición y una mayor libertad de crítica de la prensa y de los grupos corporativos de la sociedad civil. Estos dos elementos fueron determinantes para que en 1978 se diera paso a la segunda transición pos-autoritaria, tras el ascenso al poder del PRD.

Entre 1978 y 1986 el apoyo norteamericano se constituye en un elemento

clave para la desmilitarización del Estado y la apertura política. De esta forma, cuando Balaguer regresa al poder en 1986 se aprecia otra realidad no sólo en la política interna, sino incluso en el orden de relaciones de Estados Unidos con el Estado y el sistema político dominicanos (Atkins, 1987).

Así, entre 1986 y 1996 la posición norteamericana da un giro radical. En última instancia, este giro es el resultado del fin de la Guerra Fría, pero en su expresión regional queda determinado por una serie de cambios sociopolíticos en la región en el período mismo de la Guerra Fría. Fueron estos cambios los que, terminado el conflicto este-oeste, pasaron a definir el contenido de la agenda de seguridad norteamericana hacia la región del Caribe. En el caso dominicano, tres pasan a ser los objetivos geopolíticos norteamericanos claves. En primer lugar, la cuestión haitiana adquiere centralidad en el manejo de la política dominicana. En segundo lugar, la cuestión migratoria se torna relevante como fenómeno geopolítico, y finalmente, la preocupación por el control del narcotráfico conduce a una redefinición de las relaciones norteamericanas con el estamento militar dominicano. Estos tres aspectos articulados son los que a partir de 1990 determinarán las posiciones de Washington respecto a República Dominicana.

Reconocemos de este modo que ya desde 1986, pese a que los norteamericanos sostienen el apoyo formal al gobierno de Balaguer, expresan posiciones críticas sobre todo en materia de derechos humanos, cuestiones laborales, particularmente las relativas al trato a los trabajadores inmigrantes, al tiempo que inician presiones más abiertas para un mayor y más efectivo control de la emigración dominicana. Por otro lado, pasan a apoyar programas de alta formación técnica en lo relativo al control del narcotráfico en organismos estatales como la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD).

Un año clave es 1990, puesto que si bien Estados Unidos termina reconociendo al nuevo gobierno de Balaguer (1990-1994) mantiene una distancia que no oculta su descontento respecto al manejo del proceso electoral por parte de las autoridades. Este aspecto, unido al completo deterioro de la legitimidad del régimen respecto a la élite en el poder y el conjunto de la población, conduce a Balaguer a un pacto con el empresariado que lo obliga a dar un giro relativo a su política económica, definiendo un esquema de apertura de corte neoliberal. Estados Unidos acoge este giro, pero mantiene una distancia crítica respecto al régimen.

A partir de este momento, otra es la matriz que articula el conjunto de elementos de la política norteamericana hacia República Dominicana. Mientras en el período de la Guerra Fría, la contención del comunismo constituía el eje articulador de las relaciones políticas con los países del área, ahora pasa a ocupar ese lugar el fortalecimiento de regímenes formalmente democráticos. Mientras en el anterior esquema geopolítico se fortalecía la intervención autoritaria del Estado en el proceso económico y en el control del sistema político, ahora se trata de fortalecer la descentralización estatal, la apertura

económica y el crecimiento del empresariado privado. Mientras en el anterior esquema geopolítico, los actores privilegiados de la relación con Estados Unidos eran esencialmente el ejército, la élite conservadora, y la burocracia estatal, ahora se trata de fortalecer el sistema de partidos, los grupos de la sociedad civil y el empresariado vinculado al proceso de apertura económica.

Esta nueva matriz geopolítica constituye el espacio para la reconversión de las relaciones de Estados Unidos con el sistema político dominicano. Quizás el elemento clave de esta reconversión es el giro liberal norteamericano en su política exterior, que le conduce a apoyar la formalización de sistemas políticos relativamente abiertos y democráticos. De forma tal que los actores políticos situados en la oposición al autoritarismo, particularmente en la oposición a los gobiernos balagueristas, fortalecen sus vínculos con Washington, sobre todo el PRD.

Situados en este punto, la preocupación por Haití, particularmente tras el golpe militar a Aristide en septiembre de 1991, adquiere una centralidad determinante para la política norteamericana en la región, al punto de que pasó a condicionar el contenido de su política hacia República Dominicana. Sin embargo, sería un error pensar que el rechazo norteamericano al fraude electoral de 1994, y el abierto rechazo al régimen balaguerista en dicha coyuntura, estuviese determinado simplemente por el tradicional antagonismo que Balaguer mantuvo respecto a Haití, y al apoyo efectivo que éste brindara a los militares haitianos tras el bloqueo decretado por la OEA. Evidentemente que estos elementos fueron decisivos, pero antes de dicha coyuntura ya la matriz estratégica de Estados Unidos hacia la región se había modificado, como se señaló arriba. La crisis haitiana aceleró y comprometió más la posición norteamericana para una salida democrática en República Dominicana, tras el fraude de 1994.

En la perspectiva del análisis de los procesos de cambios políticos internos que nos ocupa lo decisivo es reconocer que esta modificación en la agenda de seguridad norteamericana hacia la región afecta el funcionamiento del sistema político de los Estados y naciones caribeños. En esa nueva situación, cambia la concepción de la seguridad interna y la misma afecta directamente a las agencias estatales civiles que tienen que ver con el control de fenómenos como la migración y el manejo de las fronteras en asuntos como el control del narcotráfico. Esto le da una vigencia a los actores políticos en el debate directo respecto a estas agencias e indudablemente introduce un grado de incertidumbre en la aplicación de dicha agenda de seguridad, incertidumbre correlativa a la fragilidad del sistema político. Aun cuando sea por esta única razón, la nueva agenda de seguridad norteamericana en el área se encuentra forzada no sólo a la búsqueda de la estabilidad política, sino a su consecución en una forma democrática.

El otro aspecto que deseamos destacar, en cierto modo correlativo a la anterior situación, es el hecho de que en tales condiciones, el manejo de la seguridad regional pasa a ser parte de la agenda política local y en situaciones

de crisis regional puede afectar directamente el equilibrio político interno, como fue el caso de las elecciones de 1994, donde la crisis haitiana se convirtió en un elemento del debate electoral dominicano.

Democracia, autoritarismo y liderazgo caudillista

Sistema político, autoritarismo y democracia

Entre 1986 y1996, tras el regreso al poder de Balaguer, el sistema político dominicano no sufrió modificaciones que pudiésemos calificar como transformadoras del régimen anterior. El punto en cuestión que puede traer dudas al respecto es que esta vuelta al poder de Balaguer en 1986 se verifica en un clima de crisis del sistema de partidos que socava gran parte de la legitimidad que la élite política había logrado en el período anterior. Sin embargo, este regreso al poder del caudillo conservador no anula el poder de la semipoliarquía, como define Jiménez Polanco (1993) la élite política dominicana; mas bien en ese período es cuando termina por fortalecerse. Lo que ocurre en este momento no es, pues, un regreso al esquema autoritario del período 1966-1978, sino un reacomodo autoritario del régimen democrático que se inaugura en 1978. De esta forma, más que reactivar el esquema bonapartista de equilibrio tenso de las fuerzas políticas en el poder, se fortalece un esquema de democracia restringida con un fuerte componente presidencialista (O'Donnell, 1996).

La permanencia del clientelismo, del patrimonialismo estatal (Cross Beras, 1987; Jiménez Polanco, 1993; Hartlyn, 1995) y, en general, del carácter caudillista que asume la movilización de masas en este período, no nos puede hacer perder de vista que ello no supone el cierre del universo político en lo relativo a la praxis de los partidos y al libre debate político en los medios de comunicación. El carácter autoritario de este esquema político con su fuerte predominio presidencialista, ciertamente, bloquea un pleno ejercicio democrático en materia electoral, al reiterar una cultura que viola principios básicos de un régimen democrático, pero no impide la acción misma del sistema de partidos, como fue lo propio del régimen anterior, entre 1966-1978. Por ello sostenemos que lo que a partir de la transición de 1978-1982 se fortalece es un régimen democrático restringido, con fuertes elementos autoritarios, como el acentuado presidencialismo, el manejo patrimonialista de instituciones políticas claves, particularmente del Congreso y los organismos electorales.

En esas condiciones, quizás lo decisivo es el fortalecimiento de los grupos corporativos más poderosos de la sociedad civil –asociaciones empresariales y la iglesia católica–, al punto de que se constituyen en mediaciones imprescindibles para la concertación de los pactos políticos. Este elemento es nuevo, puesto que en el escenario autoritario del período 1966-1978 la intervención de esos grupos corporativos estaba subordinada al poder bonapartista del

Presidente. En las nuevas condiciones políticas el viejo caudillo conservador, aunque mantiene un enorme poder de decisión y gran autonomía de movimiento, no tiene el control de estos grupos de presión y más bien pacta con ellos. En ese contexto, adquiere particular relevancia el poder de la iglesia católica como aparato ideológico. La iglesia católica asume en los años noventa un poder interpelatorio hacia la sociedad, apoyado en su fortaleza "ético-ideológica" que sustituye en muchos aspectos la función de mediación del sistema de partidos. Dado el claro conservadurismo de su dirigencia, esta función termina apoyando el providencialismo del líder en el poder, de Balaguer (Lozano, 1988; Brea et al., 1992).

Los partidos asumen así una lógica defensiva frente al régimen, pero no excluyente de la competencia política. Este es un punto determinante para explicar el destino de los procesos electorales de 1990 y 1994: sólo al final de cada período de gobierno se produce un enfrentamiento político por parte de los partidos respecto al régimen, específicamente frente al poder del Presidente y su partido (el PRSC). Pero, mientras tanto, la actitud defensiva de los partidos le brinda un amplio campo de maniobra al partido en el poder, y, específicamente, al caudillo conservador.

El otro aspecto significativo de la nueva situación política es la importancia que adquieren, en tales condiciones, las disputas internas del partido en el poder, es decir del PRSC, hasta producir fracciones con un claro deslinde cuasi-organizativo. Esto fortalece la hipótesis de que, una vez en el poder, el conflicto interno del partido triunfador pasa a ser condición constitutiva del orden democrático, en condiciones de un manejo patrimonial del Estado, fragilidad institucional y movilización clientelar de la base de masas (10). Sin entrar en

(10) Para Dahl un régimen poliárquico debe reconocer al menos los siguientes atributos: 1) ejercicio electoral resultado de la libre competencia electoral; 2) funcionarios elegidos en ese contexto competitivo; 3) sufragio universal, en el sentido de su amplia cobertura ciudadana; 4) prensa libre; 5) confrontación libre de información pública; 6) libertad de reunión y asociación. Como ha señalado O'Donnell (1996), la condición esencial es la competencia democrática, que sólo puede verificarse en un clima de libertad política. En esa perspectiva restringida del concepto de poliarquía, la noción sólo podría aplicarse a regímenes democráticos claramente institucionalizados, teniendo como horizonte sobre todo las democracias europeas y el propio Estados Unidos. Pero en América Latina hay muchos casos donde se celebran elecciones libres y hay una cierta libertad política, aun cuando el marco institucional de la democracia sea muy precario. De ahí el interés de O'Donnell (1992) en conceptualizar este último tipo de democracia como "delegativa", es decir, con frágil institucionalización y fuerte poder presidencial por encima de los tres poderes del Estado. En un artículo de 1996, O'Donnell ha sostenido que su propia conceptualización de 1992 es incompleta, pues en el fondo lo que intenta pensar es el carácter no consolidado de la democracia. Por ello propone que este tipo de situaciones deben asumirse como poliarquías informalmente institucionalizadas. La virtud de esta última aproximación es que permite pensar la especificidad histórica del régimen político, en atención a rasgos particularistas que "empañan" su plena institucionalización: el clientelismo y el patrimonialismo, en nuestro caso.

una discusión más profunda de la organización interna del PRSC, este elemento es nuevo en, al menos, dos aspectos. El primero se refiere al hecho de que si bien el PRSC mantiene su carácter eminentemente movimientista, como bien lo ha descrito Jiménez Polanco (1993), ante la ausencia del rol del elemento militar, como en el Gobierno de los Doce Años (1966-1978), su líder y caudillo, Balaguer, tiene que generar interpelaciones de masas que al tiempo que fortalecen su figura providencial, terminan en el mediato plazo fortaleciendo una élite política con intereses propios. El segundo aspecto del asunto radica en el hecho de que si bien dicha élite mantiene su obediencia al caudillo conservador, genera intereses particulares que en situaciones límite la enfrenta al mismo. Dos ejemplos ilustran este último hecho: en 1994, el llamado Pacto por la Democracia que redujo el período de Balaguer a dos años (1994-1996) no redujo el período congresional ni municipal de los miembros de los partidos signatarios del acuerdo, lo mantuvo en cuatro años. En 1996, Jacinto Peynado es elegido candidato a la presidencia sin el apoyo efectivo de Balaguer. El primero de los dos ejemplos es indicativo de que ya en ese momento en los grandes partidos de masas existía una élite política con el suficiente poder como para que los jefes políticos históricos tuviesen que llegar a acuerdos sin obviar los intereses corporativos de cada uno de los grupos y élites que comandan. El segundo ejemplo manifiesta el surgimiento de un cierto poder de impugnación al interior mismo del PRSC que Balaguer no puede ya controlar a discreción. En cualquier caso, ello revela el fortalecimiento de la "semipoliarquía" (Jiménez Polanco, 1993) a pesar del predominio de los jefes o caudillos políticos, o más bien a sus expensas. Podría defenderse la hipótesis weberiana de que la rutinización del carisma desemboca así en una burocratización *sui generis* del ejercicio de la dominación, donde la élite política pasa a desempeñar un rol determinante.

Liderazgo caudillista

Bajo la dictadura de Trujillo el caudillismo rural de carácter depredador, que caracterizó la historia política dominicana hasta principios del siglo XX, se vino abajo. En su defecto se organizó un sistema político despótico-autoritario de tipo desarrollista (Cassá, 1982). En su base política dicho sistema se caracterizó por la extrema centralización del poder del "Jefe Trujillo". El verticalismo del poder despótico se apoyaba en una extrema militarización y burocratización del Estado, y en la movilización corporativa y cooptada de la sociedad, lo que equivale a decir en la desmovilización política de la misma. Para asegurar ésto, el régimen funcionaba con base en un fuerte control represivo en el manejo del orden político, apoyado en una ideología de corte nacionalista, autoritario y patrimonialista, que logró imponer en las masas campesinas un proyecto de unificación nacional, como voluntad moral colectiva, en el sentido que Gramsci le ha dado a este término.

La caída de la dictadura trujillista en 1961 dio al traste con este sistema autocrático. Sin embargo, en términos políticos e ideológicos este régimen pudo "transferir" a la nueva situación política creada a partir de 1961 muchas de sus características institucionales, estilos de mando y manejo autoritario del poder. Esto así, a consecuencia de la centralidad que pasó a tener el Estado en el proceso de construcción de un proyecto capitalista de base nacional (entre 1930 y 1961), y en el carácter centralizado que asumió el proceso.

El retorno a la práctica caudillista que se produce en el nuevo escenario histórico postrujillista fragmentó los liderazgos, como a principios del siglo XX, pero en este nuevo escenario los mismos asumieron un espacio nacional de despliegue de sus articulaciones políticas. De forma tal que la movilización caudillista se conecta ahora a una matriz estatal que subordina liderazgos regionales y locales a una misma lógica política de alcance nacional. Aquí interviene como elemento determinante el papel que pasan a desempeñar los discursos ideológicos movimientistas de carácter nacional-popular. De esta forma se produce lo que a nuestro juicio es una de las constantes de la nueva tradición autoritaria que se inaugura tras la muerte de Trujillo: la centralidad del Estado en el manejo clientelar de la política de masas. Esto motoriza un proceso de creciente complejización burocrática del sistema de partidos, más allá del peso de los liderazgos nacionales, que conduce a la elitización del ejercicio del poder y del sistema político. Del patrimonialismo y prebendalismo depredador de principios de siglo no queda nada. En la situación contemporánea la fuente de la prebenda se centra en el aparato estatal y no en la sociedad, de forma tal que mientras el caudillo rural y su séquito de principios de siglo brinda protección a la población local y con ello obtienen su botín como banda militar, el caudillo moderno emplea el Estado como botín que moviliza la clientela de masas.

Naturalmente, este manejo caudillista de la política de masas y de la propia vida de las organizaciones políticas afecta la articulación de la poliarquía. En este sentido, el primer aspecto que debemos reconocer es que en un esquema democrático con un predominio autoritario y patrimonialista del poder presidencial como el dominicano, en la práctica es muy difícil el ejercicio de la autonomía de los poderes del Estado, sobre todo del Congreso. Esto tiende a convertir propiamente a la poliarquía en grupos satélites del poder presidencial, principalmente del sector que pertenece al partido en el poder. Esto ha sido evidente en los gobiernos balagueristas del período 1986-1996. En cambio, los grupos poliárquicos de la oposición, por un efecto análogo, tienden a perder poder institucional y a refugiarse en el aparato propiamente partidario, apoyándose en grupos corporativos de la sociedad civil como el empresariado y los sindicatos, o en muchos casos son cooptados por los poderes centrales del Estado, en la medida en que el poder presidencial se impone sobre el Congreso. En cualquiera de esos casos el sector de la poliarquía en la oposición pierde poder político en el marco institucional del Estado, aunque puede ganarlo en

sus relaciones con la sociedad civil, si el gobierno central entra a su vez en conflicto con amplios sectores sociales, como han sido los casos de la coyuntura electoral de 1990 y de 1994-1996. El resultado neto de este juego de "toma y daca" es la pérdida de institucionalidad democrática para el conjunto del sistema político.

La segunda cuestión se refiere al peso del presidencialismo en el manejo clientelar de la movilización de masas y de la propia élite política. Es aquí donde el liderazgo caudillista socava la base institucional del sistema político al impedir que la vida interna de las organizaciones se regule por normas no sólo compartidas al interior del aparato, sino en la construcción de las relaciones con los otros aparatos (partidos). En este marco, la corrupción de la administración estatal es sólo una de las expresiones del control patrimonialista del liderazgo del caudillo.

Como la política prebendaria controla bienes escasos (no sólo recursos materiales, sino también posiciones de poder) en el seno de la propia élite política se instala una modalidad perversa de competencia, cuyo eje articulador es el caudillo. Desde este punto de vista, Balaguer en el Gobierno de los Doce Años (1966-1978) inaugura un esquema de control político autoritario donde el caudillismo y sobre todo el cesarismo del lider ocupan un lugar central. A la larga, estas características se trasladarían a todo el sistema político dominicano contemporáneo. Este esquema, si bien introduce prácticas no institucionales que violentan no sólo las reglas sino la estabilidad misma del sistema político (corrupción administrativa, fraudes electorales, compra de parlamentarios para decisiones claves, etc.), termina fortaleciendo el poder de la propia élite política, y con ello fortalece el ejercicio autoritario de la política, bajo las premisas del caudillismo y el manejo patrimonial del Estado. Naturalmente, esta dinámica conduce a las agencias gubernamentales a la ineficiencia de su gestión, introduciendo así un elemento que en determinadas condiciones puede convertirse en fuente de ilegitimidad y descontento ciudadano. Este mecanismo, a nuestro parecer, puede explicar satisfactoriamente cómo el manejo de la política de inversiones del Estado y de gastos corrientes entre 1989 y 1990 condujo a un conjunto de situaciones que socavaron, tanto la coherencia de la élite en el poder como su capacidad de controlar las consecuencias perversas de su política económica.

Partidos

Hubo un rasgo fundamental de este orden político para su sobrevivencia y estabilidad, nos referimos al bipartidismo. Como mecanismo de construcción de la legitimidad del orden político y como forma de articulación de la política de masas, el bipartidismo condujo a la articulación de un sistema electoral donde dos grandes mayorías se disputaban el poder. La intervención de terceros actores –cuando ocurría– se hacía como mecanismo complementario a la

bipolarización fundamental, y como estrategia de afianzamiento de una o de las dos mayorías. Sin embargo, la bipolarización reconoce en el plano de la participación electoral, al menos dos momentos: el primero de ellos, que podría definirse como "bipolarización excluyente", comenzó a articularse ya desde el inicio del régimen autoritario de los Doce Años en 1966. La bipolarización excluyente impedía que particularmente una de las dos mayorías articulara posibilidades de acceso al poder. Las modalidades para lograr esta "participación excluyente" eran varias: presiones militares abiertas, amenazas a los candidatos de la oposición, bloqueos a la concertación de apoyos del empresariado a la oposición recurriendo al chantaje corporativo, etc. El PRD como principal partido popular democrático de oposición fue la principal víctima de este sistema de exclusión política. Sin embargo, no por ello el PRD quedó desmovilizado en su capacidad de interpelación política de masas. En tal contexto, la movilización popular se daba, pero la misma excluía la posibilidad de una participación representativa de sus intereses en los aparatos de Estado. El régimen, por lo demás, pese al asistencialismo clientelista y a la política de cooptación de masas de tipo corporativa, no logró durante todo ese período espacios significativos de legitimación popular en las áreas urbanas. Así, hasta los años setenta, el partido en el poder, el Reformista (PR), continuó siendo una organización esencialmente rural en términos de masas, y de clase media alta en términos urbanos.

Esta lógica autoritaria de participación excluyente cubre el período 1966-1974. A partir de allí se comienza a definir otra realidad política. Diversos factores condujeron en la coyuntura 1975-1978 a que el PRD se constituyera en una alternativa viable de poder, sustitutiva del régimen balaguerista. A partir del triunfo perredeísta se inicia la segunda etapa del bipartidismo. Dicha etapa la podemos calificar como de "participación incluyente".

La lógica arriba descrita, a propósito del régimen autoritario anterior, se disuelve, y el sistema político comienza a articular una dinámica electoral competitiva. De aquí que en general los autores que han analizado el período convengan en reconocer que es a partir de 1978 cuando comienza a construirse en el país la posibilidad de un régimen político democrático (Espinal, 1987; Brea et al., 1992).

Esta lógica incluyente supone una relativa libertad de competencia electoral, un relativo poder de intervención o presión de los actores corporativos de la sociedad civil sobre los actores políticos, la constitución de aparatos políticos partidarios burocratizados, el fortalecimiento de una lógica de movilización político-electoral prácticamente permanente como principal vehículo de lograr la legitimación del orden político y, en consecuencia, la concentración del movimiento de masas en la participación electoral como principal recurso de presión ante el Estado, pero también del Estado ante las masas, en la formación y el control de clientelas.

Entre otros de los resultados de esta dinámica, se tiene la "paradójica"

situación tras la cual las masas –los electores–, en la medida en que asimilan su participación electoral como el espacio decisivo de presión o vinculación con el Estado, fortalecen la movilización clientelar de este último y del sistema de partidos. Esto trae como consecuencia el debilitamiento de la organización y de la movilización política con propósitos no electorales o, en el mejor de los casos, la subordinación de cualquier otro tipo de presiones por la participación a la movilización clientelista de tipo electoral. Se debilita así, como consecuencia del funcionamiento de este orden político, la organización de la llamada sociedad civil en su dimensión o expresión más popular y de masas (11). La contrapartida de esta situación es el fortalecimiento de la llamada sociedad civil en su dimensión más alta o elitaria: empresarios, iglesia católica, grupos corporativos profesionales (médicos, ingenieros, abogados, etc.). Naturalmente, esto tiene un balance en las instituciones políticas: su inestabilidad, manejo personalista y, en general, su crisis permanente.

La otra cara del bipartidismo se refiere a la cultura política. En este plano se articulan en el país, ya desde los años sesenta, dos lógicas de movilización de masas, con claros actores políticos partidarios: una lógica participacionista de carácter popular y democratizante, aunque con fuertes elementos de carácter clientelar y caudillista. Esta tradición, o cultura política de masas, ha sido un mérito del PRD como principal partido popular democrático. La otra tradición ha sido esencialmente estatista en su contenido clientelar, movimientista en su expresión organizativa y claramente autoritaria en su relación de liderazgo caudillista, a lo que se añade su claro sesgo doctrinario de tipo conservador. Naturalmente, es Balaguer y su Partido (el PRSC), el representante señero de esta cultura o tradición política. La articulación de ambas tradiciones ha dado una singular personalidad al sistema político dominicano, que le ha permitido resistir la pulverización de las lealtades electorales en períodos de crisis. Aun cuando se reconozcan mutaciones significativas en términos de cada coyuntura electoral, las mismas han girado en torno a estos tradicionales patrones de cultura política, pese a que los partidos políticos hayan sufrido resquebrajaduras, alzas y bajas en su potencial electoral (12).

---

(11) Esto no quiere decir que esta situación sea sencillamente el fruto directo de la lógica del bipartidismo pues, como veremos más adelante, en el momento en que surge una tercera fuerza esta dinámica política no se debilita, más bien se fortalece. Lo que afirmamos es que dicha dinámica se consolida en el momento en que se articula el bipartidismo como característica sistémica del esquema de democracia restringida, sobre todo a partir de 1978.

(12) El propio PLD, que como partido moderno se constituyó inicialmente como una organización de cuadros, que despreciaba el tipo de interpelación y movilización políticas propio de la tradición bipartidista, en el momento en que se convirtió en opción electoral, tuvo que adoptar un estilo discursivo, una estrategia interpelatoria a las masas, que sencillamente se adaptó a la cultura política y al estilo de movilización descrito, de hecho asimilándose a dicha lógica política.

Sin embargo, a partir de 1990, esta realidad del sistema de partidos comienza a ser modificada en el plano de las organizaciones, pues el PLD surge como un partido con creciente participación electoral, al punto de convertirse en ese año en una organización que le disputó el poder al reformismo, ocupando la segunda posición.

En 1994 el PRD recuperó de nuevo su fuerza electoral, disputándole a Balaguer el poder y el PLD bajó su perfil de votos, pero conservó una significativa posición. En 1996 la disputa electoral se trasladó hacia el PRD y el PLD. Como esto coincide con la "salida" del escenario político –al menos como candidatos– de Bosch y Balaguer, podría pensarse que con esta nueva situación el bipartidismo podría trasladarse ahora al PRD y al PLD. Si nuestro razonamiento de las páginas anteriores es correcto, todo parece indicar que, pese a los resultados de las elecciones de 1996, que en la segunda vuelta dieron el triunfo a Leonel Fernández del PLD en alianza con el PRSC, el reformismo continúa siendo una fuerza política fundamental. Lo decisivo aquí son dos puntos básicos: la existencia de una cultura política conservadora alrededor de esta última organización y, en segundo lugar, la permanencia de una élite política que ha sobrevivido al declive del caudillo conservador, Balaguer.

Lo que sí parece haberse modificado es el cuadro político, pues el ascenso del PLD al poder, el emergente liderazgo de Fernández y la existencia de un cuadro poliárquico en dicha organización, permite reconocer que la misma fortalecerá su posición. De esta manera, el bipartidismo organizativo en la nueva situación podría ser desplazado por una situación tripartita, con clara hegemonía conservadora, por un lado, y liberal popular por el otro. El punto de inflexión se encuentra precisamente en esto último: el PLD, en medio de una tradición política con las características que hemos descrito, tenderá a absorberse en una de las grandes tradiciones. Su alianza electoral con el PRSC ya da señales claras de hacia dónde se dirige. Si nuestra afirmación resulta beneficiada con los hechos del futuro próximo, hemos de esperar una disputa política entre el PLD y el PRSC por liderar precisamente el segmento conservador de la población dominicana. Más difícil resulta un giro popular del PLD hacia el campo electoral tradicionalmente hegemonizado por el PRD como tradición liberal.

Desplacemos el análisis hacia otro campo: el del cuadro de organizaciones político-partidarias y la centralidad del Estado para el sistema político. A partir de esta realidad, ya desde la dictadura trujillista el estamento burocrático estatal adquirió una centralidad relevante para la articulación del sistema político. Bajo la dictadura trujillista era realmente esta burocracia la que administraba no sólo el Estado sino también el sistema político-institucional, al controlar el partido oficial y el complejo tramado de organizaciones corporativas en las que se apoyaba el régimen. Al caer la dictadura, esta función directamente política de la burocracia trujillista se diluyó, pero la burocracia conservó un gran poder social y de hecho continuó controlando gran parte de los aparatos de Estado.

La crisis de los años 1961-1965 bloqueó el rol directamente político de la burocracia, pero a los ojos del Ejército y de Estados Unidos, así como a los de un sector de la oposición (principalmente de Bosch y del PRD), esta burocracia continuó representando, en la coyuntura de los años sesenta, un espacio de orden necesario en cualquiera de las alternativas a la crisis hegemónica planteada tras el derrumbe de la dictadura trujillista, como hemos visto.

Cuando en 1963 Balaguer creó el Partido Reformista tenía en cuenta estas realidades. El fue el único representante de esa tradición y poder burocrático con la suficiente lucidez política para apreciar que cualquier pacto político y estrategia de superación del esquema trujillista ya disuelto debía contar con el apoyo de ese estamento burocrático. Fue su liderazgo sobre este estamento el que le permitió no sólo articular una propuesta de orden frente a la crisis hegemónica de 1961-1965, sino de eficiencia en la gestión administrativa del Estado como aparato regulador de la vida social y económica y empresario capitalista. Esto pronto le permitió articular un efectivo liderazgo en las Fuerzas Armadas y restablecer la función hegemónica estatal sobre el campesinado.

A partir de allí, se fue constituyendo un agrupamiento político conservador con una amplia base social de tipo campesina. Jiménez Polanco (1993) ha reconstruido muy bien el proceso de evolución de este agrupamiento político conservador que Balaguer lidera hasta hoy día. Lo esencial de su argumento es que el Partido Reformista constituye una típica agrupación movimientista de factura conservadora y frágil institucionalidad. Centralizada en su cadena de mandos, Balaguer constituye el eje articulador de dicha agrupación. De ahí que en la organización predominan los lazos y las lealtades personales al caudillo, por encima de los engranajes de tipo burocrático-institucionales. En dicho partido el elemento doctrinal –si existe– se subordina al pragmatismo y voluntad políticos del líder carismático, Balaguer. La argumentación de Jiménez Polanco (1993), si bien es bastante precisa en el relato del proceso de constitución y funcionamiento de este agrupamiento político, deja sin resolver lo que a nuestro juicio es la cuestión fundamental, la cual podría expresarse en forma interrogativa: ¿hasta qué punto la fuente de reclutamiento de la élite política reformista y el carácter movimientista de la organización no es el resultado directo del rol jugado por la burocracia cívico-militar del anterior régimen dictatorial en la nueva coyuntura política postrujillista? Replanteada la pregunta: ¿podría interpretarse la creación del Partido Reformista en 1963 como la respuesta en el plano organizativo de la élite burocrático-militar de origen trujillista en el nuevo cuadro político, a partir de 1961?

Si la respuesta es afirmativa –como creemos– el carácter movimientista del reformismo es el resultado no sólo de la sujeción carismática del séquito político al caudillo conservador, sino también de la relación constituyente de este mismo séquito con los aparatos de Estado. Al punto de que en 1966 la articulación del pacto conservador que llevó a Balaguer al poder tiene estrecha relación con el papel desempeñado precisamente por esta élite burocrática, pero

también militar, en el control de los aparatos de Estado. Siendo así, el movimientismo de la organización se articula a una visión política, pero sobre todo a una relación de dominación, donde el Estado constituye la mediación esencial frente a la sociedad, siendo el partido un mecanismo subordinado de tipo electoral. El control de los aparatos de Estado termina en esta lógica identificándose con la función político-"partidaria" de la burocracia cívico-militar reformista. De forma tal que la dinámica movimientista del partido aparece como una función subordinada a la dinámica patrimonial y clientelar del Estado frente a la sociedad.

Lo central es entonces discutir en qué momento y, sobre todo, cuál proceso, determinó la separación entre la función patrimonial-estatal de la élite reformista, de su función clientelar-partidaria. Tres niveles y/o procesos debemos destacar aquí. El primero es la decantación o separación del elemento militar de esta lógica de funcionamiento político. Esto fue consecuencia esencialmente de la salida del poder de Balaguer en 1978, que produjo un alejamiento de dicha élite política del control del Poder Ejecutivo durante ocho años, pero también de la pérdida del poder que sostenían los militares en el aparato estatal. El segundo aspecto es el producto de la consolidación de un sistema de partidos en un esquema electoral competitivo a partir de 1978 que forzó a la organización a darse una matriz burocrática para hacer eficiente su función electoral. Estos dos factores en un mediato plazo contribuyeron a que en el reformismo se constituyera una élite política "profesional" que, aunque subordinada a la lógica carismática-providencial del líder, asumía una vocación política con intereses propios. Finalmente, en los ochenta el nuevo escenario político internacional y nacional condujo al reformismo a adoptar un ribete doctrinario de tipo internacional: el socialcristianismo, tras el cual nació el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC). Surgía así una élite política conservadora con un significativo nivel de organización burocrática que, aunque sometida a una lógica carismática, asumía un cierto nivel de institucionalidad política.

La élite perredeísta tiene un origen distinto. El primer aspecto determinante es que ella nace de la oposición política en el exilio a la dictadura trujillista (13). Desde el regreso de la organización al país en 1961 se vinculó a los grupos populares urbanos, aunque reclutó parte de su dirigencia de la clase media. Hasta hoy día el PRD mantendría esta estrecha relación con los sectores populares urbanos. Es este el punto que permite reconocer en el PRD un proyecto político distinto al reformismo: su orientación popular democrática y nacionalista. Esto le brindó a la organización un elemento que frenó el otro aspecto constitutivo de la organización: el carácter caudillista del liderazgo, centrado inicialmente en la personalidad de Juan Bosch.

---

(13) Este aspecto está muy bien analizado por Jiménez Polanco (1993), al mismo remitimos.

Como partido popular de factura nacionalista, el PRD desde su constitución, y a diferencia del Partido Reformista, mantuvo una relativa dinámica de participación interna de los cuadros medios y altos en la articulación de las grandes directrices organizativas. Habría que distinguir al respecto al menos tres momentos.

1. El primero (1961-1973) en el que el partido sí tiene un claro verticalismo en la cadena de mandos, siendo el líder, Juan Bosch, el eje articulatorio decisorio. Pero a partir de los setenta, en el interior de la organización, como bien ha analizado Jiménez Polanco (1993), se deslinda una cuasi estructura burocrática que asume a su vez dos grandes líneas estratégicas: la Comisión Permanente controlada por Bosch y el CEN (Comité Ejecutivo Nacional). Este último era el que controlaba realmente el aparato burocrático de la organización.

2. 1973-1986 define el segundo momento. En 1973 la salida de Bosch de la organización sólo contó con el apoyo de la Comisión Permanente. Son esas circunstancias las que determinan un cambio estratégico de la organización, ahora bajo la clara dirección de Peña Gómez. Se pasa así a una fase de mayor complejización burocrática, que culmina en 1978 con el triunfo electoral y el ascenso al poder. A partir de allí se incuba la crisis interna.

3. La lucha de fracciones condujo la organización al desorden institucional, creando el propio Peña Gómez su propia fracción, el llamado Bloque Institucional. La lucha interna culmina en 1986 con la salida de Majluta del partido y la recuperación por Peña Gómez de la hegemonía partidaria. Es éste el tercer momento significativo en la evolución organizativa del PRD. En ese sentido, a partir de ese momento el aparato organizativo se expande horizontalmente, acercando más la organización a su base popular, pero por otro lado se concentra verticalmente la dirección, pasando Peña Gómez a tener un indiscutible poder sobre los organismos de dirección de la organización. En esas condiciones, se crea una burocracia o élite política que al tiempo que sostiene la lealtad a Peña Gómez se escinde en grupos de intereses, con liderazgos particularistas y hasta regionales (Brea et al., 1992).

De las tres principales organizaciones políticas del país, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) es la única que puede propiamente reconocerse como un partido de cuadros. Creado en 1973, el PLD, además, ha sido el único partido claramente doctrinario, ubicándose en una híbrida perspectiva ideológica que reconoce un planteamiento socialista y nacionalista de base, pero sin una explícita adopción de los lineamientos marxistas, hasta culminar en los años ochenta en la adopción del "boschismo" como planteo doctrinal formal. Pese a su clara organización de cuadros, el PLD, al igual que el PRSC y el PRD, mantiene en la cadena de mandos una lógica verticalista, que culmina –al menos en la práctica cotidiana– en el Comité Político, en el cual la figura del líder histórico (Bosch) fue determinante hasta 1994.

Sin embargo, la presencia del verticalismo en el ejercicio de los liderazgos

no debe ocultar las modalidades políticas y el tipo de contexto en el que se ejercitan. Mientras Balaguer maneja una organización movimientista, que trasiega las posiciones estatales con las propiamente partidarias, Bosch lideró un partido que aspiraba a representar una verdadera y disciplinada voluntad colectiva y precisamente por ello asume una lógica verticalista de la organización sobre la masa y del líder sobre la organización. En el PRD, Peña Gómez ejerce un liderazgo que al tiempo que tiene que imponerse como factor de unidad del aparato, reconoce la necesidad de que sus decisiones mantengan el equilibrio interno.

El aspecto principal que debemos destacar es el hecho de que, más allá de la fuerte presencia de líderes carismáticos, y en el caso de Bosch y Balaguer de verdaderos caudillos, en las tres organizaciones por diversos conductos se ha ido constituyendo una élite política que tiende a sobrevivir a los caudillos. En tal sentido, es la presencia de esa élite uno de los factores claves para comprender los cambios políticos significativos que han vivido las tres organizaciones en los últimos diez años, sobre todo en lo que se refiere al PRSC y al PLD. En el PRSC, como ya hemos mencionado, la salida del poder en 1978 hasta 1986 terminó fortaleciendo a la burocracia política del aparato al tiempo que facilitó la emergencia de grupos de intereses con liderazgos propios al interior de la organización, aun cuando ninguno de los mismos enfrentara al caudillo conservador. En el PLD, en 1990 y 1994-1996, el giro electoral de la organización fortaleció también el surgimiento de grupos específicos de intereses en el Comité Central y en el propio Comité Político, siendo la salida de Bosch de la jefatura política real del partido y su sustitución por una dirección colegiada, su principal señal. En el PRD esta situación era ya un hecho a mediados de los setenta.

Competencia electoral

El otro ámbito de expresión de las articulaciones del sistema político dominicano que adquiere relevancia para el conocimiento de la naturaleza de la poliarquía es el de las elecciones. No entraremos en el detalle analítico de los procesos electorales, pues en otra parte hemos desarrollado esta dimensión del sistema político dominicano (14). En este momento interesa destacar la función de los procesos electorales en la articulación del equilibrio político del sistema de partidos.

---

(14) En nuestro texto (inédito) *Después de los caudillos* hay un extenso análisis de los procesos electorales dominicanos desde 1978 hasta 1996. Otras referencias son: Brea et al. (1992), Campillo Pérez (1986), del Castillo (1981, 1982), Jiménez Polanco (1993), Hartlyn (1991 y 1995).

En un sistema político como el dominicano los procesos electorales no representan solamente el momento más importante del ejercicio democrático, la representación política. Operan también como un mecanismo fundamental del sistema político para cohesionar su unidad y establecer los mecanismos que articulan los vínculos entre las élites y el movimiento de masas. Al respecto, en esta ocasión sólo queremos destacar algunos elementos.

Dado el carácter esencialmente caudillista del liderazgo y el manejo patrimonialista y prebendario del sistema político por los grandes líderes, las elecciones representan el momento más importante en la articulación del sistema clientelar, ya que a través de las mismas no sólo se movilizan los votos que apoyarán a los candidatos a funcionarios de los órganos estatales de dirección y representación (Presidencia, Congreso, municipios), sino que se articulan las clientelas que serán a su vez ejes determinantes del manejo caudillista de las agencias de gobierno, de los municipios y del propio Congreso. Esta dinámica no constituye un mecanismo para articular mayorías volátiles que aseguren el acceso al poder por parte del caudillo y su séquito. Funciona como todo un sistema de movilización de recursos escasos, que permite articular mecanismos de reciprocidad clientelar en torno a los cuales se construyen lealtades partidarias. Naturalmente, en un esquema de este tipo, el sector o grupo político que controla el poder tiene una sobrada ventaja sobre el conjunto de sus opositores, máxime en un contexto de extrema corrupción y reconocida vulnerabilidad institucional, de lo cual los gobiernos presididos por el Dr. Balaguer son un elocuente ejemplo.

En la medida en que un sistema electoral de este tipo se afianza y articula basado en reglas informales (O'Donnell, 1996) que aseguran su estabilidad y coherencia por encima de su desorden institucional, las élites políticas, pese a sus conflictos y enfrentamientos en las contiendas electorales, llegan a articular mecanismos de reciprocidad que les aseguran su sobrevivencia más allá del poder del liderazgo caudillista al cual deben lealtad. Por lo menos desde la salida del gobierno de Balaguer en 1978, los aparatos partidarios y las élites que los controlan no sólo se han ido construyendo en la pugna interpartidarista; estas élites también se han visto reforzadas, precisamente a consecuencia de la "secularización" o "rutinización" de roles que todo liderazgo caudillista trae consigo, envolviendo así el proceso de institucionalización política en una madeja de reglas informales que flexibilizan la rigidez que implica la centralización caudillista de los aparatos políticos, como la arbitrariedad misma del sistema en el manejo de las reglas formales, sobre todo de la competencia electoral. De aquí que tenga mucho de falso el dilema que a veces se plantea entre la existencia de facciones políticas y grupos de intereses al interior de los partidos y su institucionalización efectiva. La institucionalización se da, pero en un marco de flexibilidad e informalidad (O'Donnell, 1996).

Hay un aspecto clave del sistema político, más allá de la movilización clientelista de los procesos electorales. Nos referimos a las relaciones entre las

élites políticas y los grupos económicos que se constituyen como grupos de presión. Estas relaciones no sólo son importantes para lograr el financiamiento de las campañas, por parte de los partidos. Le sirven también a los empresarios, considerados como grupo de presión, para fortalecer su poder mediador en el sistema político, logrando así ampliar el campo de maniobra congresional y la negociación con el Poder Ejecutivo. Independientemente de los resultados electorales, estos grupos de presión salen fortalecidos, pues esta dinámica obliga a los actores políticos a establecer un campo de tolerancia frente a los primeros. Naturalmente esto funciona sobre la base de un sistema electoral arbitrario, que no define reglas claras del juego partidario, ni pide cuentas a los actores políticos acerca de las fuentes que le financian y de la propia vida interna de sus estructuras organizativas.

Más allá del hecho de que las elecciones representan un momento privilegiado para la concertación de acuerdos y pactos, en República Dominicana los procesos electorales han constituido un mecanismo de expresión de los actores sociales emergentes o en disolución. Históricamente esto es claro. En los años sesenta las elecciones expresaron las presiones de los actores sociales emergentes que el proceso de modernización impulsaba: esencialmente las clases medias y los grupos populares urbanos. En los años setenta, las elecciones vehiculizaron las presiones de las clases medias para fortalecer sus posiciones en un clima político de mayor apertura democrática. En los ochenta las elecciones pusieron en evidencia el descontento ciudadano con un sistema de partidos en crisis y una sociedad en proceso de transformación que deterioró el nivel de vida de los grupos populares.

En cambio, los años noventa revelan dos situaciones muy claras: las elecciones canalizaron las demandas de participación y mejora de sus niveles de vida de los grupos populares empobrecidos, así como el proceso de desradicalización y conservadurismo político crecientes de las clases medias en proceso de deterioro social o de rápido ascenso en sus sectores más favorecidos. Los datos de las encuestas de los dos últimos certámenes electorales revelan claramente esa tendencia: mientras los grupos populares y los campesinos pobres apoyaban mayoritariamente a Peña Gómez y en menor medida a Balaguer (en 1994), las clases medias dieron su apoyo a Balaguer en 1994 y a Fernández en 1996.

Los procesos electorales a lo largo de los treinta años de vida política dominicana desde la caída de la dictadura trujillista a nuestros días, han representado el ámbito institucional más precario (junto con la justicia) del sistema democrático dominicano, donde el autoritarismo ha hecho un esfuerzo sistemático para su control. Así mismo, han representado uno de los canales fundamentales para la articulación del sistema político, principalmente para el desarrollo de una semipoliarquía (Jiménez Polanco, 1993) o poliarquía informal institucionalizada (O'Donnell, 1996) con claro sesgo clientelista y patrimonialista.

Crisis estatal, nuevo orden internacional y fin de los caudillos

El fin de la Guerra Fría produjo cambios políticos, cuyas consecuencias, en su plenitud, aún están por verse en el orden mundial. En la periferia capitalista, y sobre todo en las regiones más próximas al gran poder hegemónico norteamericano, como es el caso del área del Caribe, estos cambios han sido significativos, pero de los mismos apenas comenzamos a discutir, pues no tenemos una clara apreciación de su orden de magnitud y dirección. Lo que es menos evidente es el hecho de que muchos de estos cambios en realidad no fueron directamente el producto del fin de la Guerra Fría; en muchos casos estuvieron activados por las transformaciones de la matriz sociopolítica de naturaleza estatista que caracterizó a los países periféricos latinoamericanos, y caribeños en particular, ante el proceso de globalización y creciente interdependencia del sistema mundial.

Este último tipo de fenómenos quizás ha contribuido más a modificar las situaciones y los sistemas políticos de nuestras sociedades que los propiamente activados por el fin de la Guerra Fría. Lo que sigue es un esfuerzo por razonar este problema.

Lo primero que debemos reconocer es que el conjunto de procesos de cambio político que vivimos en nuestros países tiene un punto de arranque y articulación básico: la pérdida de importancia del Estado en el dinamismo de las economías en nuestras sociedades, pero también de procesos como la movilidad social de las clases populares y medias. En este escenario de cambios, nuestros países se han transnacionalizado, económica, social y culturalmente, lo que ha reconfigurado la naturaleza de los mapas sociales tradicionales.

La matriz estatal en la que se apoyó hasta los años ochenta el estilo de crecimiento orientado hacia adentro, como su impactante intervención en la conformación de actores sociales y políticos, se ha quebrado. En su defecto asistimos a la construcción de una sociedad y economía más abiertas y competitivas, más individualistas y conservadoras, más volátiles y cambiantes en sus configuraciones de *status*, poder e ingresos. Esos procesos no han sido precisamente productos del fin de la Guerra Fría; si los mismos se aprecian en un plano mundial, más bien contribuyeron al fin de la Guerra Fría.

En general en América Latina la hora para el quiebre del Estado Interventor de tipo desarrollista la marcó la crisis de la deuda en 1982. En el caso dominicano este reloj regional se ajusta muy bien al tiempo nacional. Fue el gobierno de Jorge Blanco (1982-1986) el que articuló el primer programa de ajuste, así como estimuló el desarrollo de un empresariado vinculado al turismo y a las zonas francas. Pero también bajo su gobierno se vieron los primeros y desastrosos efectos de esta estrategia de choque del programa neoliberal: el deterioro del nivel de vida de la población, la pérdida de legitimidad del PRD como partido de gobierno y la crisis política generalizada, con una revuelta popular a mitad del gobierno (en abril de 1984).

Este proceso no se detuvo en los ajustes económicos. En el plano político

condujo de nuevo al poder al caudillo conservador Balaguer quien, en su segunda experiencia al frente del gobierno, durante los primeros cuatro años (1986-1990) trató de restablecer el credo proteccionista y estatista de la anterior matriz económica orientada al crecimiento del mercado interior. El resultado fue un fracaso rotundo y la crisis de la reproducción de toda la estructura económica y social dominicana. Los economistas han descrito el problema como una pugna entre dos estilos o estrategias de política económica, una proteccionista y otra aperturista. Es evidente el sesgo estatista de las estrategias de política económica de Balaguer en esos años, pero de lo que se trata es de otra cosa. Si se aprecia el problema en el plano sociopolítico, reconoceremos que en realidad la economía dominicana venía sufriendo un proceso de apertura desde hacia más de un quinquenio y que ya en el país existía un empresariado desde principios de los ochenta vinculado precisamente a este estilo de apertura competitiva, en torno al turismo y a las zonas francas. Con el vuelco estatista de las medidas de política económica de Balaguer lo que ocurría era que el caudillo conservador y su séquito palaciego trataba de sobrevivir en un nuevo espacio social que en la práctica le disputaba su espacio.

Los resultados están a la vista: Bosch en 1990 se convirtió en una alternativa de poder, pero las irregularidades del proceso electoral permitieron que Balaguer continuara al frente del gobierno por cuatro años más. Lo significativo es el precio de esta permanencia en el poder: Balaguer asumió un compromiso con el empresariado que lo condujo a una austera política fiscal, la reforma económica del Estado en diversos planos como la rebaja de aranceles, la modificación del código laboral, en una palabra, a la adopción del credo neoliberal en materia de política económica. Esto nos revela al menos dos puntos. El primero de ellos es el más importante: el quiebre de la matriz estatal y desarrollista era de una fortaleza tal, que ni siquiera el caudillo conservador pudo restablecer su lógica económica, más bien terminó adoptando la lógica económica tan cara a su experiencia: la apertura neoliberal. El segundo aspecto también es importante: el pacto con el empresariado no condujo, como en los años 1966-1978, a la articulación de un sólido bloque conservador, que fortaleciera una opción política autoritaria. Le permitió a Balaguer permanecer en el poder, pero el empresariado no asumió un compromiso con esta permanencia, como sí lo hizo el bloque conservador en los años 1966-1978.

En esta situación era natural que los empresarios fortalecieran su poder de intervención en el sistema político. Pero para mantenerlo tenían que asumir un efectivo alejamiento, o un discreto no compromiso, precisamente con el líder conservador. Como se aprecia, este pacto fue frágil desde su constitución, pero lo más importante fue que se estableció en condiciones donde la élite burocrática estatal en torno al caudillo conservador, si bien conservó mucho poder político, tenía un campo de maniobra minado que la obligó a radicalizar su estrategia patrimonialista en el manejo del gobierno, a fortalecer el clientelismo y con ello entrar en una cadena de irregularidades y manejos ineficientes de las

agencias estatales. En ese contexto, era muy difícil que la nueva matriz socio/política en desarrollo, que demandaba de un Estado eficiente, pudiese consolidarse. Si se aprecia el asunto de este modo, en las condiciones mismas del pacto caudillista/neoliberal estaba el germen de su fracaso.

Este aspecto es sumamente importante para comprender el manejo político del empresariado en las nuevas condiciones que imponía la crisis del Estado autoritario de factura política populista y el fortalecimiento de la apertura económica. El empresariado tenía que moverse en un frágil equilibrio entre el sistema de partidos opuestos al régimen y el propio caudillo conservador. El uno era la garantía de que el otro cumpliera lo pactado. Pero los propios partidos fueron forzados a moverse entre el "aperturismo" estratégico de la economía y el reconocimiento del proteccionismo *de facto* que imponía al menos un importante sector empresarial. De este complejo juego de intereses surgía un frágil equilibrio entre el empresariado, el sistema político y el Estado, que impedía que la élite en el poder revirtiera las conquistas democráticas, aunque sí tenía un amplio manejo en el control fraudulento de varias agencias e instituciones gubernamentales, que retardaba la formalización institucional del proceso de apertura de la economía.

Todos estos procesos económicos, sociales y políticos terminaron afectando a los grupos sociales y actores sociopolíticos más importantes. En este sentido, dos fenómenos de orden social deben destacarse. En primer lugar, la crisis de la matriz estatal desarrollista no sólo puso en cuestionamiento un estilo de desarrollo y quitó base social a la modalidad caudillista de autoritarismo, también puso en crisis la estabilidad de grupos sociales específicos. En particular agrietó el nivel de vida de importantes sectores medios, los que en un ambiente de individualización política, crisis social, y reacomodo económico, tendieron por lo general a adoptar posiciones defensivas de tipo conservadoras. Un importante sector de la clase media, los más acomodados, radicalizaron su apoyo a opciones conservadoras, como la que todavía representaba Balaguer en 1994. Otros, dispusieron su apoyo a opciones igualmente conservadoras, pero de un contenido político más liberal, como la que Fernández articuló en 1996, sobre todo desde el momento en que su alianza electoral con Balaguer y el PRSC era vista como un hecho fáctico.

El otro fenómeno fue el empobrecimiento de los grupos populares. Dicha situación, en un clima de desmovilización corporativa de los trabajadores y creciente informalización y desregulación de los mercados laborales, tendió en un primer momento a estimular movimientos sociales de tipo territoriales, pero a la larga radicalizó a los grupos populares hacia posiciones que identificaron al balaguerismo histórico como el foco del deterioro de sus niveles de vida y situación de exclusión social. En estas condiciones, el enfrentamiento político de 1994 no constituyó simplemente una tradicional confrontación de los partidos de masas, PRSC y PRD; representó un verdadero enfrentamiento de tipo social, que no condujo al conflicto armado en 1994, en parte por la madurez

mostrada por la oposición, el apoyo firme del sistema internacional al PRD en la denuncia del fraude y las presiones de los grupos corporativos más fuertes del empresariado. En 1996 este enfrentamiento continuó, pero sobre nuevas bases, pues la apuesta del caudillo conservador se hizo fuera de su partido, conduciéndolo a una alianza electoral con el PLD y su candidato Leonel Fernández.

A partir del triunfo de Fernández en 1996 una nueva situación política se define en el país. El primer aspecto que todos los analistas reconocen es la precaria base congresional del joven gobernante. Con los problemas presupuestarios que ha tenido en el Congreso, se evidencian las consecuencias de esa debilidad. Naturalmente, es saludable que el Congreso recupere su poder en el debate político y en la construcción de las políticas públicas. El riesgo es que, en condiciones de fragilidad institucional y tradicional manejo clientelista de la política, esto conduzca a situaciones de ingobernabilidad y fortalezca un nuevo estilo de clientelismo ahora hegemonizado por élites partidarias.

En este escenario, a nuestro juicio, se fortalecerán las élites políticas, pero en el estilo semipoliárquico que apuntaba Jiménez Polanco en su estudio de 1993, o de informalidad de las reglas institucionales como lo destaca O'Donnell en su ensayo de 1996. El otro aspecto es la cuestión de los estilos de liderazgo. Fuera de escena Balaguer y Bosch y limitada la participación de Peña Gómez por su enfermedad, será difícil durante muchos años articular liderazgos de ese perfil. En parte porque la situación económica, social y política en las que se apoyaron ya no podrán reeditarse, en parte por el poder adquirido por la propia poliarquía, en la que se ha apoyado en última instancia la frágil democracia dominicana.

En gran medida el reto democrático para República Dominicana en este fin de siglo consiste precisamente en conducir a la élite política, educada en el clientelismo patrimonial, hacia la constitución de una verdadera poliarquía hegemónica, lo cual supone no sólo la institucionalización del sistema democrático, en sus niveles decisorios (Poder Ejecutivo, Congreso, Junta Central Electoral), sino también el fortalecimiento de una cultura democrática y principalmente la organización participativa de la propia sociedad en el manejo de sus derechos, pero también en el cumplimiento de sus deberes ciudadanos (15).

---

(15) En las elecciones de mayo de 1998, el PRD obtuvo una aplastante mayoría en el Parlamento, pasando a controlar el Senado con 24 senadores de 30 y teniendo la mayoría en la Cámara de diputados con 84 diputados de 149. Lamentablemente días antes de las elecciones el Dr. José Francisco Peña Gómez, candidato a alcalde del PRD para la ciudad de Santo Domingo murió. Esto fortaleció la tendencia que daban las encuestas a favor del PRD. De esta forma, además del poder Congresional, el PRD pasó a controlar la mayoría de los municipios. Así, a partir de esta situación se ha fortalecido la tendencia a la separación de poderes, aunque las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso se han hecho más tensas. La tendencia prevista por nosotros se ha confirmado: se han fortalecido los poderes de las pequeñas élites políticas al interno de los grandes partidos de masas.