

LA POLÍTICA DEL PODER: ALIANZAS E INTERACCIONES PARTIDISTAS ESTRATÉGICAS EN REPÚBLICA DOMINICANA

*The Politics of the Power: Alliances and Strategic
Party Interactions in Dominican Republic*

ANA BELÉN BENITO SÁNCHEZ*

Universidad de Salamanca

RESUMEN

En este trabajo se argumenta que en la llamada “tercera transición dominicana” –la de la consolidación democrática– se afianza en el país un tipo característico de presidencialismo pluralista en el que el trueque y la cooperación interpartidista han sido elementos clave para la estabilidad y gobernabilidad democrática. Para ello, se presentan las prácticas de compromiso (formales e informales) de la élite política dominicana, así como los determinantes institucionales y estímulos partidistas que las sustentan.

Palabras clave: Presidencialismo, cooperación, patronazgo, alianzas, República Dominicana.

ABSTRACT

The objective of this paper is to suggest that in the “third Dominican transition” (the one of the democratic consolidation), emerges a specific type of plural Presidentialism characterized by the exchange and inter-party cooperation. These practices have been responsible for stability and democratic governability. This article presents the commitments (formal and informal) of the Dominican political elite and the institutional/partisan variables that support them.

Key words: *Presidentialism, cooperation, alliances, patronage, Dominican Republic.*

* La autora agradece los comentarios de Leticia Ruiz e Iván Llamazares, así como las sugerencias de Laurence Whitehead a la versión preliminar de este trabajo que se presentó en el VII Encuentro Anual REDGOB, celebrado en Salamanca entre el 10 y el 12 de diciembre de 2009. Las aportaciones de los evaluadores anónimos de RCP y las valiosas conversaciones con Wilfredo Lozano y Rafael Toribio en la República Dominicana han sido fundamentales en la orientación de este estudio.

I. INTRODUCCIÓN

Desde que Linz estableciera un nexo causal entre la estructura institucional y la inestabilidad política de las democracias latinoamericanas, el debate sobre las formas de gobierno ha evolucionado desde las posiciones más radicales y enfrentadas (Linz, 1990 *versus* Nohlen, 1998) a aquellas más matizadas e intermedias (Sartori, 1994). En la actualidad, el debate está siendo liderado por los neoinstitucionalistas empíricos (Shugart y Mainwaring, 2002; Payne, 2006; Cheibub, 2007), señalando la importancia de ponderar los mecanismos de cooperación y conflicto, ya que éstos determinarán la interacción entre el Legislativo y el Ejecutivo en cada caso. Los estudios sobre el presidencialismo de coalición chileno y brasileño –ejemplos de acomodación de intereses y de capacidad negociadora para consensuar la agenda– (Santana, 2008) han servido para matizar las críticas al presidencialismo como peligrosa conformación institucional, siendo necesario hablar hoy de “tipos de presidencialismo”: uno de corte mayoritario y otro de corte pluralista (Lanzaro, 2001). Cada uno de ellos alberga múltiples combinaciones que derivan de la matriz presidencial y que resultan de valorar: 1) las relaciones entre el Parlamento y la jefatura de gobierno; 2) el poder presidencial y ministerial sobre el aparato burocrático; 3) el sistema electoral y el sistema de partidos, en particular el patrón de intercambios entre redes intra/interpartidarias donde se tejen los hilos del mercado político; 4) las reglas no escritas y los fondos de cultura política; 5) el estilo de liderazgo, y 6) los ejercicios plebiscitarios frente al predominio de los órganos representativos de integración colectiva (Lanzaro, 2001: 24 y ss).

El propósito de este artículo es presentar las prácticas de compromiso (formales e informales) que han tenido lugar en la República Dominicana tras la desaparición de los tres caudillos históricos.¹ Se argumenta que en la llamada “tercera transición” –la de la consolidación democrática– se afianza en el país un tipo característico de presidencialismo pluralista en el que el trueque y la cooperación interpartidista han sido elementos clave en la construcción de mayorías y la gobernabilidad democrática. Estas experiencias de negociación, cooperación y arreglos consensuales muestran un tipo de presidencialismo en el que no hay perdedores absolutos y una dinámica del sistema de partidos en progresiva evolución del tripartidismo al “bipartidismo satelital” (Espinal, 2010). Dada la ausencia de competencia programática, de la capacidad de atracción de los pequeños partidos que gravitan alrededor de los dos mayoritarios –Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y Partido Revolucionario Dominicano (PRD)–, dependerá que la balanza se incline de un lado u otro, determinando la alternancia o continuidad en el poder de los protagonistas. Esto ha generado un patrón de cooperación donde priman la propia supervivencia y el acceso a la “tarta” del Estado.

Para descifrar las claves pluralistas del presidencialismo dominicano se analizan los datos de opinión del Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA) de la Universidad de Salamanca. Las entrevistas realizadas a diputados dominicanos en las legislaturas 1994-

¹ Francisco Peña Gómez falleció el 10 de mayo de 1998, Juan Bosch el 1 de noviembre de 2001 y Joaquín Balaguer el 15 de julio de 2002.

1998, 1998-2002, 2002-2006 y 2006-2010, junto con el análisis cualitativo y documental, servirán para ilustrar el poder de los actores y el peso de las instituciones.

II. MECANISMOS DE COOPERACIÓN DE LA ÉLITE POLÍTICA EN REPÚBLICA DOMINICANA

Además de los determinantes institucionales y partidistas, los autores han destacado la importancia de la disponibilidad de las élites políticas y parlamentarias al compromiso; su capacidad consociacional como pieza clave en la construcción de los apoyos legislativos a la agenda del Presidente (Alcántara, Ramos y del Campo, 1999). Como apuntara Nolte (2003) para el caso chileno, esta capacidad fue determinante en la consolidación y gobernabilidad democrática en el país: “Durante la República Parlamentaria (1891-1924) echaron raíces prácticas parlamentarias que se conservaron después y que convirtieron al Congreso en un foro para forjar compromisos de apoyos a los presidentes minoritarios basándose en una política clientelar y particularista. Para explicar el éxito del presidencialismo de coalición hay que estudiar las estructuras informales que dan sostén a ese arreglo institucional. Las cámaras fueron un lugar privilegiado donde se integraron y/o fueron obligados a cooperar [...]” (Nolte, 2003: 46 y ss). En República Dominicana, la capacidad negociadora de la élite ha sido identificada como elemento clave en la construcción de mayorías y la gobernabilidad democrática, capaces de sortear las temibles parálisis en situaciones de gobierno dividido y presidentes minoritarios. Y todo ello a pesar de variables partidistas consideradas determinantes necesarios y suficientes (partidos indisciplinados, no programáticos y de tamaño similar). Sin embargo, han sido elementos exógenos –crisis financieras y económicas– los responsables de la inestabilidad política en el país (Marsteintredet, 2008: 153).

Dos son los mecanismos de cooperación que caracterizan hoy este tipo de presidencialismo: 1) el patronazgo en la gestión gubernamental, y 2) las alianzas electorales y el transfuguismo.²

Con respecto al primero, el sistema de doble vuelta impuesto tras la crisis poselectoral de 1994 ha convertido a los pequeños partidos aliados en piezas clave para alcanzar el 50+1 requerido en la elección presidencial. Como muestra la Tabla 1, gracias a su apoyo, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) ha alcanzado el Ejecutivo en las dos últimas contiendas. A cambio, estos pequeños partidos reciben su cuota de poder en las instituciones del Estado en las que ubicar a su parentela. Tal es el caso del Bloque Institucional Socialdemócrata (BIS), creado en 1986 de una escisión del Partido Revolucionario Dominicano (PRD) y que cuenta con 23 posiciones en el Ejecutivo peledista.³ Los recursos del Estado han resultado insuficientes para premiar

² En República Dominicana, el fenómeno del transfuguismo se refiere no sólo al cambio de partido de un representante en el seno de la Cámara de Diputados, sino que abarca las migraciones partidarias del resto de la clase política.

³ El BIS obtuvo el 1,27% de los votos en las presidenciales de 2008; el 2,53% en las congresuales; y el 1,71% en las municipales de 2006. En la actual administración del PLD el BIS cuenta con las siguientes posiciones: 1 Secretario de Estado (Administrador de la Lotería Nacional); 2 Subadministradores de la Lotería; 1 Subsecretario

lealtades, y en la transacción se ha de recurrir al “rediseño institucional”; en la pasada administración 2004-2008, el Presidente Leonel Fernández nombró 56 funcionarios con rango de Secretario de Estado y 320 Subsecretarios, a pesar de que por ley sólo existen 21 Secretarías de Estado y 57 Subsecretarías (Moreno, 2008: 116). Sólo en 2008, el gasto en personal se incrementó en un 40% en concepto de sueldos y salarios.⁴

Muchos de estos puestos, objeto del intercambio clientelar, son conocidos como “botellas”, expresión popular con la que se denomina a los empleos en el gobierno sin funciones reales pero con sueldo.⁵ El Presidente Fernández justificaba las “botellas” argumentando que: “en [República Dominicana] el Gobierno se cae cuando no pueda incorporar gentes de la sociedad a algún mecanismo de supervivencia. En España se cae si lo denuncian, aquí se cae si no lo practica”.⁶ Al día siguiente de su toma de posesión, fueron nombrados por decreto más de una docena de subsecretarios en la Secretaría de Juventud, Aduanas y en la Lotería Nacional, además de vicecónsules, cónsules y subadministradores generales.⁷ Actualmente, las Secretarías de Mujer, Deportes, Juventud y Trabajo encabezan el ránking de mayor número de funcionarios que se desempeñan como subsecretarios. Estas dos últimas en manos de la Alianza por la Democracia (APD), partido aliado del gobernante PLD.

Los Ministros sin cartera son también imagen visible del pago tras las alianzas electorales. En la presente administración se desempeñan como tales representantes del PRD, del FNP, PLRD, PRSC y del MIU.⁸ Las lealtades pueden variar de una contienda a otra; es el caso del PUN, PQDC, o el PRN, que fueron aliados del PRD en 2004 y compañeros de boleta del PLD en 2008, o el PPC, nacido de una escisión del PRD, de ideología socialcristiana, aliado del PRSC en 2002 y actualmente compañero de pacto del PLD.⁹

de Estado de Turismo; 1 Subsecretario de Estado de Medioambiente; 1 Subsecretario de Estado de Educación; 1 Subsecretario de Estado de Interior y Policía; 1 Subsecretaria de Estado de Relaciones Exteriores, y 2 vicecónsules; 1 Secretario administrativo de la Presidencia; 1 Subsecretario de Estado de Deportes; 1 Subsecretario de Estado de Agricultura; 1 Subsecretario de Obras Públicas; 2 Subsecretarios de Estado de Trabajo; 1 Subsecretario de Estado de Industria y Comercio; 1 Subadministrador de comedores económicos; 1 Subdirector del Programa de Medicamentos Esenciales; 1 Subdirector del INAPA; 1 Subdirector del IAD; 1 Subadministrador del Banco Agrícola; y 1 Subsecretario de Salud Pública.

⁴ En periódico *Clave Digital*, de 11 de septiembre de 2008. Fuente Banco Central.

⁵ Las “botellas” son elementos de la cultura política clientelar dominicana utilizados por Joaquín Balaguer durante sus gobiernos autoritarios y replicados por todos los gobiernos democráticos posteriores. El edificio gubernamental “Juan Pablo Duarte”, uno de los más altos y símbolo de la modernidad urbana en la época de Balaguer, es conocido popularmente como “El Huacal” (utensilio donde las empresas embotelladoras de refrescos transportan los envases), por el número de funcionarios ficticios que alberga, y que actualmente acoge distintas dependencias de Interior e Industria.

⁶ En periódico *Clave* de 23 de septiembre de 2009 (declaraciones recogidas en abril 2009).

⁷ La carrera diplomática se ha convertido en un premio para los políticos (e hijos de los políticos) aliados. Ante las denuncias de los medios de comunicación la Secretaría de Relaciones Exteriores decidió cancelar a 15 funcionarios que no habían asumido sus funciones pero cobraban su sueldo como tales. El partido MIUCA denunció las “botellas” en el Consulado de Nueva York, donde sólo en el mes de septiembre fueron designados 13 nuevos vicecónsules, 27 auxiliares consulares y 25 ayudantes civiles. En Periódico *Dominicanos Hoy* de 21 de julio de 2009 y *Diario Digital* de 15 de septiembre de 2009.

⁸ Rodolfo Rincón del PRD, Vincho Castillo del FNP, Andrés Vanderhost del Partido Liberal de la República Dominicana, Ángel Lockward del PRSC y Miguel Mejía del Movimiento Izquierda Unida.

⁹ Tras el apoyo del PPC en las legislativas de 2006, la hija de Héctor Peguero, Gloria Altagracia Peguero, fue nombrada Vicecónsul en Marsella, Francia en 2007.

Tabla 1: Alianzas elecciones presidenciales 2004 y 2008

Presidenciales 2004						Presidenciales 2008							
PLD y aliados		PRD y aliados		PRSC y aliados		PLD y aliados		PRD y aliados		PRSC	PRSD y aliados		
PLD	49,02	PRD	30,67	PRSC	8,14	PLD	44,94	PRD	38,57	PRSC	4,59	PRSD	0,35
BIS	2,72	PQDC	0,76	PNVC	0,51	BIS	1,27	PVUD	0,77			PHD	0,13
APD	2,34	PRN	0,31			APD	1,96	ASD	0,40				
PTD	0,68	PUN	1,24			PTD	0,73	MODA	0,74				
UDC	0,89	UD	0,52			UDC	0,96						
PLRD	0,39	PHD	0,15			PLRD	0,49						
FNP	1,07					FNP	1,19						
						PUN	0,32						
						PQDC	0,97						
						PRN	0,30						
						PDP	0,20						
						PPC	0,51						
57,11%		33,65%		8,65%		53,83%		40,48%		4,59%	0,47%		

Fuente: Junta Central Electoral.

De este juego de poder también se beneficia el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC). Su progresivo desmoronamiento tras la muerte de Joaquín Balaguer ha ocasionado una estampida transfuguista de sus dirigentes, que negocian de forma individual su apoyo al partido gobernante a cambio de mantenerse al frente de las instituciones estatales.¹⁰ Pero sin duda, es la presencia de Carlos Morales Troncoso, presidente del partido y actual Canciller de Relaciones Exteriores en el gobierno del PLD, la más significativa, ya que el líder del segundo partido opositor es parte del Ejecutivo e imagen del gobierno dominicano en el exterior. Una presencia institucional que no guarda relación con su desempeño en las urnas (obtuvo el 4,9% de los votos), y que desdibuja las fronteras entre partidos gobernantes y partidos en la oposición, dificultando la rendición de cuentas y el voto de castigo a los partidos en caso de incumplimiento.

Las alianzas legislativas han sido otro de los mecanismos de cooperación por excelencia. Esta negociación, a falta de referentes programáticos que sirvan de base a la implementación de políticas públicas consensuadas, se ha centrado en concertar el acceso a los puestos clave en la dirección de la Cámara Baja (principalmente su Presidencia) y cargos relevantes, como la Liga Municipal o el Tribunal de Cuentas (Marstreintredet, 2008). Las situaciones de gobierno dividido y presidentes minoritarios han sido una constante en la vida política de la República Dominicana y el "entendimiento" incluso entre viejos enemigos como el PRD y el PRSC, no ha dificultado los trabajos en la Cámara.

¹⁰ Es el caso de Humberto Salazar en COPRESIDA, Ángel Lockward Embajador en Colombia, Héctor Rodríguez Pimentel en el INDRHI, Modesto Guzmán en INPOSDOM, Licelott Marte de Barrios, en la Cámara de Cuentas, o Aristides Fernández Zucco, Secretario de Estado y al frente de la Comisión Nacional de Energía.

Así lo confirmaba Hatuey de Camps en 2001 –y quien fundara en 2004 el PRSD por sus diferencias irreconciliables con Hipólito Mejía–, con motivo de la renovación de la presidencia, ratificando la gestión del PRSC, pero quejándose del monopolio en los cargos administrativos: “Hasta ahora no registramos ningún proyecto en que el Gobierno, el Presidente y el partido hayan puesto algún interés que haya sido derrotado en la Cámara de Diputados, sino que, por el contrario, han sido aprobados. Saludamos la gestión de Lila Alburquerque como presidenta de la Cámara. Ella y el PRSC van a recibir nuestro respaldo, pero entendemos que lo que estamos reclamando es justo. Cuestionamos la gran cantidad de reformistas que laboran en el organismo legislativo. Reclamamos que haya un manejo lo más transparente posible por parte de la presidenta de la Cámara en la distribución de los puestos administrativos del organismo legislativo o que al menos se le proporcione la cantidad equitativa que correspondería al PRD”.¹¹

El buen entendimiento de estos dos adversarios históricos se materializó años más tarde en la llamada “Alianza Rosada” en las elecciones congresuales de 2006; un acuerdo entre PRD y PRSC por el que presentaban candidaturas comunes en 28 provincias, y nominaciones al Senado.¹² Un acuerdo de supervivencia política para el PRSC, tras su descalabro en las presidenciales de 2004 (que pasa de un 21,26% de votantes al 8,14%) y de contención para el PRD, que trataba de hacer frente así a su progresivo declive y el poder de arrastre del liderazgo de Leonel Fernández.

La Tabla 2 muestra el histórico control de la presidencia del Congreso por partido y período legislativo/presidencial. En 1994, la firma del “Pacto por la Democracia” zanjaba la crisis tras el fraude electoral. La astucia de Balaguer en la negociación (directamente con los delfines presidenciables del PLD, en eterna y paciente espera de la retirada de Bosch) permitió al viejo caudillo mantenerse en el poder dos años más. El PLD se convertía así en partido bisagra, y con apenas un 13,1% del voto en las presidenciales y un 10,8% de los escaños pasó a ocupar la presidencia del Congreso, controlando la agenda legislativa y anulando de facto la mayoría perredeísta en el hemiciclo (47,5%). Este apoyo tuvo su recompensa en las elecciones de 1996, cuando el candidato Leonel Fernández se benefició del apoyo de Balaguer y gracias al “Frente Patriótico” el PLD alcanzó la presidencia de la República Dominicana. Es entonces cuando el PRD recupera el control de la Cámara, y lo mantendrá gracias a su holgada mayoría en las congresuales de 1998. La victoria de este partido en las presidenciales de 2000, tras 14 años en la oposición, vuelve a ser escenario del reparto de poder: el PRSC, ahora reconvertido en actor con poder de veto (que pasa a controlar el 23,8% del Congreso en 2002), recibe la presidencia de la Cámara, en manos de Lila Alburquerque del PRSC, quien contaba con las simpatías del Presidente de la República, el perredeísta Hipólito Mejía, quien alejaba así del control de la Cámara a Héctor Peguero Méndez, anterior presidente del Congreso y candidato de su propio partido, perteneciente a una facción contraria y finalmente expulsado del PRD en 1998.¹³

¹¹ En periódico *El Siglo*, de 9 de agosto de 2001.

¹² Aristy Castro (Presidente de la Liga Municipal Dominicana) en La Altigracia, Víctor Gómez Bergés, en Santo Domingo, y José Hazim Frapier, en San Pedro de Macorís. En periódico *Clave Digital* de 30 de enero de 2006.

¹³ En 1999 Héctor Peguero Méndez funda el Partido Popular Cristiano.

En las negociaciones para apoyar a Alburquerque en un tercer período consecutivo al frente de la Cámara Baja, los legisladores del PRD condicionaron su respaldo a la consecución de un “arreglo” para el reparto entre perredeístas y reformistas de los empleos en el órgano legislativo,¹⁴ un jugoso botín de asesores, personal técnico y administrativo.¹⁵ La resistencia de Alburquerque a abandonar la presidencia de la Cámara y la lucha de facciones en el PRD por hacerse con ella, dio lugar a una rocambolesca escena en la que hubo armas de fuego, disparos, apagones intencionados de luz, y asaltos al Congreso de los líderes y sus camarillas, bajo el grito de guerra: “¡¡Que entren todos, coño!!”.¹⁶ Tras este incidente, el PRD (la facción que apoyaba a Alfredo Pacheco) logró imponer su candidato hasta la renovación de las Cámaras en 2006.

Tabla 2: Presidencia de la Cámara de Diputados (1994-2010)

Período		1994-1996	1996-2000	2000-2004	2004-2008	
Ejecutivo	Presidente	PRSC (Joaquín Balaguer)	PLD (Leonel Fernández)	PRD (Hipólito Mejía)	PLD (Leonel Fernández)	
	Legislatura	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2010	
Porcentaje Escaños						
PRSC		41,7%	11,4%	24,0%	21,9%	
PRD		47,5%	55,7%	48,6%	24,1%	
PLD		10,8%	32,8%	27,3%	53,9%	
Legislativo	Presidencia de la Cámara	PLD (94-96) PRD (96-98)	PRD (98-99) PRSC (99-02)	PRSC (02-03) PRD (03-06)	PLD (06-09)	
	Porcentaje Control					
	PRSC		0%	75%	25%	0%
	PRD		50%	25%	75%	0%
	PLD		50%	0%	0%	100%

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la Junta Central Electoral y la Cámara de Diputados.

La mayoría simple del PLD, con el apoyo de los tránsfugas que cooptó del PRSC permitió a este partido controlar la Cámara Baja, convirtiéndose así en la primera vez en que el presidente pertenece al partido que tiene la mayoría de escaños en el Congreso y además ocupa el Ejecutivo. Una situación que rompe con el esquema tradicional de reparto de poder entre los tres partidos para equilibrar cuotas, sorteando no sólo los ciclos de minorías y mayorías en el Congreso, sino las luchas internas entre facciones por el control

¹⁴ En periódico *El Siglo*, de 9 de agosto de 2001.

¹⁵ La nómina de los asesores del Congreso en 2006 ascendió a 10.508.628 pesos (290.000 dólares) y la del Senado a 16.470.000 pesos (450.000 dólares). En 2007 el PLD contaba con 6 asesores, 3 el PRD y 14 el PRSC, en diversas materias como las relaciones personales, protocolo de ceremonias, bienes raíces, asuntos municipales... En periódico *Perspectiva Ciudadana*, de 7 de septiembre de 2007.

¹⁶ Ver vídeo del asalto al Congreso en <http://www.youtube.com/watch?v=sgj36llyRg8&feature=related>; http://www.youtube.com/watch?v=vuF_N-q_OT4. En periódico *Listín Diario*, de 15 y 28 de 2003.

de los puestos en la Cámara (los oficiales y el personal laboral/técnico/asadores... que les acompaña), y por lo que despectivamente se les conoce como “comesolos”.¹⁷

A falta de un año para la renovación del Congreso y el Senado en 2010, los movimientos estratégicos y la búsqueda de compañeros de pacto se suceden a un ritmo acelerado. Hasta la fecha, cinco legisladores reformistas se han juramentado por el PRD, mientras que otros han presentado su renuncia formal en espera de ofertas que aseguren su futuro político.¹⁸ Ninguno de los tráfugas ha regularizado su situación ante la Junta Central Electoral (JCE), y dada la ausencia de regulación expresa del transfuguismo parlamentario en la Ley Electoral N° 275-97, la nueva adscripción partidista del diputado –a quien le pertenece en propiedad el escaño–, se ha resuelto cambiando el tono del color de los escaños afectados en las actas de las votaciones en las sesiones ordinarias del Congreso.¹⁹ De nuevo, más de medio siglo después y producto de las deslealtades partidistas, rojos y blancos “descoloridos” están presentes en las instituciones políticas dominicanas.²⁰ Estos arreglos institucionales en ocasiones han venido acompañados de ciertos mecanismos informales de “cooperación”, como el pago directo a los legisladores a cambio de apoyo político, o la compra/venta de escaños.²¹ Así ha ocurrido con ocasión de los trabajos de la Asamblea Revisora que dará forma a la nueva Constitución; en las negociaciones en torno a la reelección no consecutiva entre el presidente Leonel Fernández y la cúpula del PRSC, se barajó la posibilidad de ofertar a este partido 10 senadurías a cambio de su apoyo en la futura votación, así como escaños en el PARLACEN, designados directamente por el Presidente.²² La negociación para fijar los términos de las alianzas se basa en determinar cuántos escaños corresponden a cada partido en las

¹⁷ Expresión popular que identifica a los que no quieren repartir los beneficios del poder o situaciones de abundancia con otras personas.

¹⁸ Con Víctor Gómez Casanova se sumaron al proyecto de Miguel Vargas Maldonado y al PRD los dirigentes del PRSC Annie Felipe, de la Comisión de Finanzas, y el senador de La Altagracia, Germán Castro; los diputados Agne Berenice Contreras, de Elías Piña; Remberto Cruz, de Espaillat; Sergio Cedeño de La Altagracia y Radhamés Fermín, de Santiago. El senador Noé Sterling Vásquez de la provincia de Barahona presentó su renuncia, alegando que “en el PRSC se habían invertido los valores del código político que Balaguer nos enseñó”. En la legislatura 2002-2006 un diputado del PRD y uno del PRSC se pasaron al PLD. Y fuera de la Cámara, Johnny Ventura, Felipa Gómez y José Ramón Fernández, pasaron del PRD al PLD. De los partidos minoritarios, José González Espinosa del Partido de los Trabajadores Dominicanos, y Elías Wessin y Chávez del Partido Quiqueyano Demócrata Cristiano, quienes han apoyado tanto al PRD como al PLD. En periódico *Clave*, de 4 de junio 2009 y *Listín Diario*, de 22 de mayo de 2009.

¹⁹ Entrevista con informante clave en la JCE, septiembre de 2009.

²⁰ En el enfrentamiento entre las llamadas “facciones de colores” (1865-1916), los rojos, azules y verdes se disputaban el poder sin más estructura organizativa ni ideología que la insignia identificativa del caudillo y su clientela, en guerra por el acceso a los cargos públicos. De las disidencias resurgían nuevas facciones y alianzas entre antiguos adversarios, dando lugar a los rojos y azules “deseñados”. Ver Jiménez Polanco (1999: 48).

²¹ Acerca de sobornos a legisladores denunciados ver noticias en periódico *Listín Diario* de 15, 23 y 24 de diciembre de 1998; *Listín Diario* de 12 del 8 de 2008; *El País* de 13 de mayo 2009 (el diputado reformista Ramón Rogelio Genao, denunció a Miguel Vargas Maldonado por el intento de soborno a una decena de legisladores del PRSC, ofertándoles candidaturas). Con ocasión de la reforma constitucional, el Presidente Hipólito Mejía en 2006, iba acompañado de un misterioso “hombre del maletín”, quien recorría el hemiciclo “comprando legislador por legislador” para que aprobaran la fórmula de la reelección presidencial. Entrevista informante clave del PRD el 5 de agosto de 2009.

²² En las provincias del Distrito Nacional, San Cristóbal, Monte Plata, La Vega, Santiago, Peravia, Monseñor Novel y Hermanas Mirabal. En periódico *El Caribe* de 13 de mayo de 2009 y *Diario Libre* de 28 de febrero de 2009.

circunscripciones seleccionadas. A ocho meses de las congresuales y municipales de mayo de 2010, la comisión negociadora del PLD se reunió en septiembre 2009 con los representantes reformistas, para determinar quiénes serían los candidatos en las 10 provincias en las que concurrirá la alianza PLD-PRSC y los demás pequeños partidos socios.²³ El propósito es respetar lo conseguido por todas las agrupaciones en el 2006, y negociar “el excedente”. Como reconocía el presidente del Senado Reinaldo Pared Pérez y portavoz de la comisión negociadora del PLD: “Algunos piden senadurías, otros piden diputaciones y regidurías, esta semana nos reuniremos para hacer las contra-propuestas. Nosotros les decimos que mantengan lo que tienen y negociar en base a lo que no tenemos: es decir, lo que sacó el PRD en 2006. No todo, sino prorratear, pero como regla general que cada cual mantenga lo que ganó [...]. Habrá sus excepciones. Míra, cédeme allí que yo te cedo aquí. Cédeme acá que yo te cedo allá”.²⁴

Las alianzas electorales han desvirtuado la competencia en las elecciones internas, ya que la reubicación de candidatos objeto del canje preelectoral tiene preferencia sobre el puesto alcanzado por el candidato en las primarias internas. Así lo decidió la JCE ante las reclamaciones de los afectados que se vieron despojados de su derecho a ser candidato o perdieron su lugar en la lista.²⁵

Tabla 3: Resultados porcentaje elecciones legislativas 2006 y 2010

	2006		2010	
	Sin alianzas	Con alianzas	Sin alianzas	Con alianzas
PRSC	10,96%	23,45%	6,17%	–
PRD	31,03%	21,74%	38,40%	39,67%
PLD	46,35%	52,31%	41,64%	51,71%

Fuente: Junta Central Electoral.

Tabla 4: Alianzas electorales totales elecciones legislativas 2006 y 2010

2006					2010						
PLD		PRD	PRSC		PLD				PRD		
APD	UDC	PUN	PRN	PDP	PRSC	PUN	PAL	PQDC	PTD	MODA	PHD
PTD	BIS	PQDC	UD		APD	PDP	PRN	PPC		PNVC	MIUCA
FNP	PLRD	ASD			BIS	FNP	PLRD	UDC		PDI	PCR

Fuente: Junta Central Electoral.

²³ El punto de partida del PRSC en la negociación es conseguir siete senadurías.

²⁴ Entrevista a Reinaldo Pared Pérez, en periódicos *Listín Diario* y *Hoy* de 15 de septiembre de 2009.

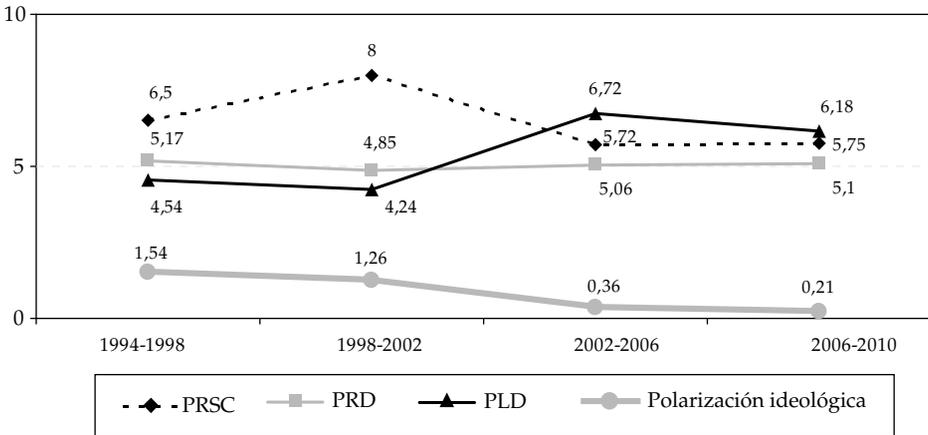
²⁵ Ver *Boletín Contencioso Electoral* de 2006, Volumen II.

III. DETERMINANTES INSTITUCIONALES Y ESTÍMULOS PARTIDISTAS DEL INTERCAMBIO Y LA NEGOCIACIÓN

a. Patrones de competencia: ausencia de polarización ideológica

Cuanto mayor sea la convergencia ideológica y programática, mayor será la probabilidad y éxito de las alianzas entre el partido mayoritario y las fuerzas en la oposición. La autoubicación ideológica media de la Cámara en estos 15 años se ha mantenido estable en el espectro ideológico del centro, siendo la mínima 5,03 en la legislatura de 1998-2002 y la ubicación máxima 5,78 en 2002-2006 (OIR, 2009). El Gráfico 1 constata la tendencia hacia la convergencia ideológica y la competencia centripeta en el sistema de partidos de República Dominicana.

Gráfico 1: Autoubicación ideológica de los diputados dominicanos (1994-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PELA (1994-2009).

La mayor evolución ideológica se ha producido en el PRSC, partido adscrito a la Organización Demócrata Cristiana de América y que acogió formalmente la doctrina socialcristiana en 1982, con un descenso de dos puntos en la tradicional escala izquierda-derecha (Downs, 1957). El PRD –afiliado a la Internacional Socialista desde 1976 y que consagra en sus estatutos su compromiso con la socialdemocracia– y el PLD –que evolucionara desde el marxismo no leninista al “boschismo” pragmático actual– han experimentado un proceso de progresiva derechización. El análisis desagregado por partidos revela la peregrinación ideológica hasta el escenario actual, donde los tres compiten por ser “atrápalotodo” en el espectro de la derecha. El PRD es el que ha experimentado la mayor apertura ideológica en sus filas, con cambios significativos en la dispersión de las autoubicaciones de sus legisladores. En la legislatura 1994-1998 destaca el grado de concentración de las preferencias de los diputados del PRD. Por el contrario, el PRSC

muestra una distribución simétrica de sus autoubicaciones, pero también la mayor dispersión (1,76 desv. típ.), mientras que el PLD muestra una asimetría sesgada a la izquierda, y una relativa concentración de las preferencias, efecto también del limitado número de casos (N = 7). El *bloxplot* de la legislatura 94-98 muestra la última fotografía del espectro ocupado por las tres ideologías caudillistas antes de la desaparición de sus líderes: el “peñagomismo” socialdemócrata, el “boschismo” estatista-reformista y el “balaguerismo” populista.

En la legislatura 1998-2002 se constata el viraje ideológico del PLD, que abandona el espacio del centro-izquierda tras la crisis electoral de 1994 y que se materializará en 1996 con el llamado “Frente Patriótico”: alianza conservadora-nacionalista entre Balaguer y Bosch para evitar el triunfo del perredeísta Peña Gómez. A partir de este momento, comienza la progresiva “derechización” de las preferencias ideológicas en el PLD y el PRSC, donde el mayor desplazamiento tiene lugar en las filas de este último. Desaparece el sesgo negativo y aumenta la dispersión de las autoubicaciones de los legisladores peledéistas. Una apertura ideológica que coincide con su expansión electoral, que pasa de tener 13 a 49 representantes, y confirma su exitosa transición de partido de cuadros a partido de masas. Con la derrota electoral del PRSC (que pasa de 50 a 17 escaños) se radicalizan las preferencias de sus parlamentarios, ya que el tercer cuartil ocupa los puntos más altos del espectro de la derecha. La salida formal de Balaguer de la escena electoral provoca este efecto “reactivo” en las filas de su partido, situándose en la escala en una media de 8 puntos, frente al 5,90 de la pasada legislatura, y convirtiendo esta legislatura en la más polarizada hasta la fecha (1,34).

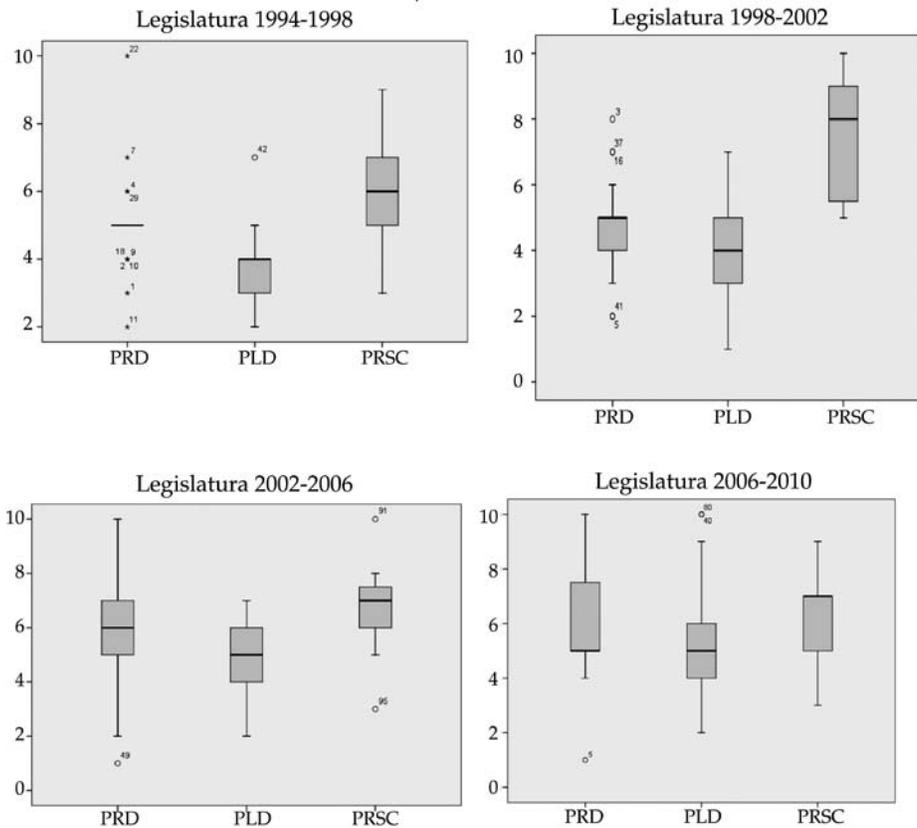
En la legislatura 2002-2006, el salto ideológico y la dispersión son significativos en el PRD, que ha pasado de la concentración y distribución homogénea (94-98), al sesgo a la izquierda (98-02), a la progresiva derechización de sus preferencias y la mayor dispersión (desv. típ. 1,90). El PRSC, por el contrario, comienza un viraje homogéneo hacia el centro. En la legislatura actual se confirman las tendencias anteriores: asimetría sesgada a la derecha en el PRD, cuya ubicación media se sitúa en el centro-derecha (5,72), aumentan los valores máximos y los *outliers* cercanos a la extrema derecha en el PLD y el PRSC confirma su viraje hacia al centro.

La Tabla 5 muestra cómo la dispersión de las preferencias ha ido en progresivo aumento en los tres partidos. La mayor heterogeneidad de las identificaciones ideológicas se encontraba en las filas del PRSC en las dos legislaturas de la década de los noventa y disminuye significativamente tras la muerte de su líder. Posteriormente, será el PRD quien experimente la mayor dispersión en 2002 y el PLD en 2006; legislaturas en las que ambos ocupaban la mayoría de los escaños.

El test de ANOVA constata que desde 1994 no han existido diferencias significativas en la ubicación ideológica entre peledéistas y perredeístas.²⁶ Sólo en las legislaturas de los años noventa y en presencia de los caudillos históricos, las diferencias ideológicas eran

²⁶ ANOVA: 0,16 (1994-98); 0,00 (1998-2002); 0,79 (2002-2006); 0,67 (2006-2010).

Gráfico 2: Evolución distribución de las autoubicaciones ideológicas de los diputados dominicanos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PELA (1994-2009).

Tabla 5: Evolución desviaciones típicas autoubicación ideológica

	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2010
PRD	1,31	1,17	1,90	1,91
PLD	1,26	1,45	1,50	1,96
PRSC	1,76	1,89	1,36	1,77

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PELA (1994-2009).

significativas entre el PRSC y el PLD (94-98) y entre el PRSC con sus opositores PLD y PRSC, para desaparecer completamente a partir de 2002. Por lo tanto, las tres fuerzas compiten en el espacio de la derecha, ya que desde 1994 en que el PLD se ubicaba en el centro-izquierda (4,24), ésta no cuenta con representación institucional. Y ello, a pesar de que según la encuesta LAPOP 2008, cerca de un 25% de potenciales votantes

se situaban entre el 1 y el 5 de la escala ideológica; una base social disponible para un hipotético partido de izquierdas (Morgan, Hartlyn y Espinal, 2008: 3). La ausencia de diferenciación ideológica y la baja polarización²⁷ han potenciado la centralidad de la estrategia electoral, el juego pragmático de alianzas, y la tentación transfuguista, para hacerse con las simpatías del electorado más conservador de América Latina (Corral, 2008).

Tabla 6: Varianza de medias autoubicaciones ideológicas (1994-2010)

Legislatura 1994-1998					Legislatura 1998-2002				
(I) Partido político	(J) Partido político	Diferencia de medias (I-J)	Error típico	Sig.	(I) Partido político	(J) Partido político	Diferencia de medias (I-J)	Error típico	Sig.
PRD	PLD	0,846	0,653	0,600	PRD	PLD	0,846	0,653	0,600
	PRSC	-0,900	0,412	0,099		PRSC	-0,900	0,412	0,099
PLD	PRD	-0,846	0,653	0,600	PLD	PRD	-0,846	0,653	0,600
	PRSC	-1,746 (*)	0,661	0,032		PRSC	-1,746 (*)	0,661	0,032
PRSC	PRD	0,900	0,412	0,099	PRSC	PRD	0,900	0,412	0,099
	PLD	1,746 (*)	0,661	0,032		PLD	1,746 (*)	0,661	0,032

Legislatura 2002-2006					Legislatura 2006-2010				
(I) Partido político	(J) Partido político	Diferencia de medias (I-J)	Error típico	Sig.	(I) Partido político	(J) Partido político	Diferencia de medias (I-J)	Error típico	Sig.
PRD	PLD	-0,050	0,172	1,00	PRD	PLD	0,049	0,086	1,00
	PRSC	0,086	0,179	1,00		PRSC	0,109	0,126	1,00
PLD	PRD	0,050	0,172	1,00	PLD	PRD	-0,049	0,086	1,00
	PRSC	0,136	0,201	1,00		PRSC	0,060	0,115	1,00
PRSC	PRD	-0,086	0,179	1,00	PRSC	PRD	-0,109	0,126	1,00
	PLD	-0,136	0,201	1,00		PLD	-0,060	0,115	1,00

* La diferencia de medias es significativa al nivel 0,05.

Fuente: Elaboración propia a partir de PELA (1994-2009).

²⁷ Polarización s/identificación partidista: 0,54 (1994); 1,54 (1998); 2,68 (2002); 0,03 (2006) Polarización s/autoubicación ideológica; 1,34 (1994); 1,26 (1998); 1,30 (2002); 0,21 (2006).

Polarización s/otros partidos: 0,74 (1994); 0,36 (1998); 1,35 (2002); 1,42 (2006). Fuente: Observatorio de Instituciones Representativas (OIR), Universidad de Salamanca. En <http://americo.usal.es/oir/>

b. Mecanismos de agregación de intereses: vínculos entre ciudadanos y políticos

Las percepciones de los legisladores sobre las razones que fundamentaron su elección permitirán una caracterización de los vínculos entre ciudadanos y sus representantes. La mayor o menor presencia de vínculos programáticos e ideológicos será un valioso indicador del nivel de institucionalización de los tres partidos, con importantes consecuencias en el ámbito de la representación y la rendición de cuentas electoral (Mainwaring y Torcal, 2005: 3). La inexistencia de estos “atajos informativos” estables dejará espacio a otros de naturaleza más contingente, donde el personalismo, la valoración de los rasgos personales del candidato o la eventualidad (y vorágine) de las campañas condicionarán la decisión del votante. La Tabla 6 permite comprobar el descenso paulatino del peso de la ideología y el programa en la relación entre ciudadanos y diputados.

Tabla 7: Razones de la elección de los diputados dominicanos (%) (1994-2010)

	1994-1998			1998-2002			2002-2006			2006-2010		
	PLD	PRD	PRSC									
Simpatía	61,6	44,8	50	67,6	61,7	90,9	71	73,7	72,4	77,4	88,5	100
Campaña	15,4	27,6	40	32,4	40,4	18,2	22,6	49,1	48,3	49,1	53,8	30
Líder	61,5	34,4	40	8,8	25,5	45,5	32,3	10,5	31	7,5	0	10
Ideología	-	-	-	23,5	25,5	0	29	14	17,2	24,5	15,4	10
Programa	61,6	68,9	20	41,2	29,8	0	12,9	17,5	20,7	9,4	7,7	0
Experiencia	-	-	-	20,6	12,8	45,5	25,8	22,8	6,9	15,1	26,9	20
Tradición	0	6,9	20	5,9	4,3	0	0	8,8	3,4	5,7	3,8	30
Otras	7,7	17,2	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de PELA (1994-2009).

En 1994 destaca el liderazgo programático de Bosch como motivación principal en los electores del PLD, que despunta sobre Peña Gómez y Balaguer, frente al programático pero más personalista en la elección de los diputados del PRD. La simpatía y el impacto de la campaña suplen la debilidad programática del PRSC, que recibe la misma importancia que la tradición familiar del votante. Con las elecciones no concurrentes decretadas en 1998, el efecto de los liderazgos históricos disminuye significativamente en el PRD y PLD tras la muerte de Peña Gómez y la retirada de Juan Bosch, y aumenta considerablemente el peso de la campaña, pero no así en el PRSC, a pesar de la desaparición “formal” de Balaguer de la escena electoral. La separación de la contienda presidencial y congresual consolida la campaña como elemento decisivo en las elecciones de 1998, limitándose así el efecto “arrastre” mecánico o psicológico del peso de los liderazgos presidenciales. Los aspirantes a ocupar los escaños en el Congreso disfrutarán de una mayor autonomía en la estrategia de campaña frente a sus electores. Destaca la ausencia total de vínculos programáticos e ideológicos en el PRSC, y la valoración de la experiencia pasada en la gestión del candidato tras su declive electoral. En los tres partidos la simpatía lidera las motivaciones que fundamentan la elección; un voto personalista, de base programática

en el PLD y de naturaleza más contingente en el PRD, donde la eventualidad de la campaña será decisiva en la decisión del votante.

La reducción del tamaño de las circunscripciones y el voto preferencial instaurado en 2002 serán cruciales a la hora de definir (y particularizar) los vínculos entre diputado y elector. Simpatía y campaña serán ahora las razones principales que motivan la decisión del votante dominicano, salvo para los electores del PLD, para quienes el liderazgo de Leonel Fernández y la ideología le siguen en importancia al vínculo más personal de la empatía con el candidato. En la legislatura actual se confirma la tendencia anterior: simpatía y campaña se perfilan como referentes decisivos que guían el voto del electorado dominicano, frente al resto de las opciones. Destaca la ausencia total del programa en las motivaciones de los votantes reformistas, y del liderazgo en los votantes perredeístas, ambas opciones con un 0%. Los vínculos de lealtad personal entre diputado y elector particularizan y personalizan el ejercicio de la representación política en República Dominicana. En este contexto de voluntad popular atomizada, el mandato entre el principal y el agente pasa a ser un precepto difuso, vacío de contenido programático, que limita el ejercicio de *accountability* vertical y legitima los virajes, cambios de compañeros de pacto...y demás actuaciones del legislador, quien siendo propietario del escaño cuenta con la lealtad personal del elector de su circunscripción.

La ausencia de referentes programáticos en la competencia interpartidista dominicana simplifica y allana el camino de las deserciones partidistas, donde la supervivencia institucional prima sobre la batalla electoral por determinar las políticas. Y como ejemplo, son ilustrativas las justificaciones de las dos últimas experiencias transfuguistas: la del diputado Pedro Caro, anteriormente peledéista y ahora en las filas del PRD, tentado ante la previsible alternancia en las presidenciales de 2012; y la del senador Rafael Calderón, histórico perredeísta y ahora candidato peledéista por la provincia de Ázua en las próximas elecciones congresuales de mayo de 2010. El primero argumentaba que “no ingresaba en esta organización política, sino que retornaba de unas vacaciones. El retorno no era para buscar posiciones ni candidaturas, sino para ayudar a su amigo Miguel Vargas Maldonado a consolidar su proyecto presidencial. Cuando se retiró del PRD y pasó a las filas del PLD, lo hizo para ayudar a su otro amigo”.²⁸ Por su parte, el presidente del Senado justificaba la cooptación del líder perredeísta, alegando que “Rafael Calderón es una persona sensata, de actuar comedido y sería buen candidato, no sólo en el PLD, sino en cualquier partido”.²⁹

c. Faccionalismo partidario

El faccionalismo en los partidos dominicanos es un mal endémico producto de la tradición caudillista y la competencia feroz entre liderazgos y sus séquitos. Históricamente y hasta la fecha, la selección de candidatos en República Dominicana ha discurrido por dos sendas con importantes efectos en el sistema de partidos y la gobernabilidad democrática:

²⁸ Entrevista a Pedro Caro, en periódico *Listín Diario* de 12 de enero de 2010.

²⁹ Entrevista a Reinaldo Pared Pérez, presidente del Senado y de la comisión política del PLD que negocia las alianzas. En periódico *Hoy* de 23 de noviembre de 2009.

1) Las diferencias irreconciliables entre candidatos han dado lugar a nuevos partidos, más de 20, que viven gracias a las prebendas que reciben por su apoyo a los partidos principales:

Estos beneficios, unidos a la alta volatilidad, reducen el costo de salida como estrategia frente a las discrepancias (Hirschman, 1970), ya sean ideológicas o de mera ambición personal. En el caso del PRD, las diferencias entre Peña Gómez y Bosch provocaron la salida de este último y la fundación del PLD en 1973; de las diferencias entre Blanco y Majluta surgió en 1986 el PRI liderado por Majluta, y el BIS de Peña Gómez; en 2004 Hatuey de Camps abandonó el PRD para formar el PRSD por su animadversión por Hipólito Mejía; y en 2002 Peguero funda el PPC, aliado del PRSC en 2002 y del PLD en 2006. El faccionalismo beneficia al partido en el poder, ya que el bajo costo de la salida incentiva la creación de nuevos partidos con los que negociar el intercambio de favores por votos en las contiendas electorales. Como reconocía un dirigente de un partido pequeño compañero de boleta del PLD y nacido de una escisión del PRD: “un voto a nuestro partido es un voto doble, porque es un voto que le robamos al PRD, que nos engrosamos nosotros y que finalmente va para el PLD”.³⁰ En la actualidad 23 partidos están registrados ante la JCE y 15 más están tramitando su reconocimiento oficial para las próximas elecciones congresuales y municipales.³¹ El último de ellos es el partido “Dominicanos por el Cambio” (DXC), liderado por Eduardo Estrella, histórico dirigente reformista y candidato presidencial por el PRSC en 2004, y aliado del PRSD en 2008.

2) Las diferencias manejables entre candidatos rivales se han resuelto ubicando a los protagonistas y sus leales seguidores en cargos partidistas o públicos, dependiendo del acceso del partido a los recursos del Estado (nacional o local), debilitando la institucionalidad partidista, pero sin llegar a sentenciar de muerte al partido:

Los tres líderes carismáticos –Balaguer, Bosch y Peña Gómez– bregaron con las ambiciones internas con soluciones históricas como, el popular “2x1” de Peña Gómez en el PRD: decisión salomónica por la que los candidatos a diputados de una circunscripción se repartían el escaño por períodos de tiempo (dos años un candidato, y el resto de la legislatura el otro candidato). Lejos de representar una solución de equilibrio entre corrientes ideológicas internas, escenificaba el reparto patrimonial de puestos en el Congreso y el tenso equilibrio en un contexto de personalismo exacerbado. Durante la administración de Hipólito Mejía, la solución pasó por la inserción clientelista de las distintas facciones internas en cargos públicos y partidarios, tratando así de evitar las disputas que desestabilizaron los gobiernos perredeístas de Guzmán y Blanco de 1978 a 1986 (Espinal, 2008: 148). En esta época, la facción liderada por Jacobo Majluta y con mayoría en el Congreso boicoteó los proyectos de ley más importantes de su propio partido para afrontar la crisis económica de los ochenta, llegando a paralizar la Cámara. El conflicto se resolvió con la firma del “Pacto de la Unión”, que consistía en la designación de Majluta como candidato presidencial, dejando a la facción opositora

³⁰ Entrevista con informante clave en partido aliado del PLD, el 23 de mayo de 2009.

³¹ Entrevista con la dirección del Departamento de Partidos Políticos en la JCE, el 27 de julio de 2009.

los puestos más influyentes en el Congreso (Agosto y Cueto, 2003: 47). Balaguer, por el contrario, decidió aplastar el liderazgo de Jacinto Peynado, favoreciendo al candidato del PLD Leonel Fernández en 1996 con la firma del “Frente Patriótico”.

En la actualidad, la tradicional renovación de cargos mediante decreto presidencial cada 27 de febrero (Día de la Independencia) y 16 de agosto (Día de la Restauración), ofrece una nueva posibilidad de “turnarse” en el acceso a los puestos públicos, a la vez que se teatraliza públicamente el premio/castigo por la gestión realizada.³² La huida de los legisladores tráfugas que apoyan al oficialista PLD ha acentuado aún más las divisiones internas en el PRSC. En la pasada Convención, la facción liderada por Rodríguez Pimentel proclamaba al Presidente Fernández “líder viviente de los balagueristas”, escenificando así su disponibilidad para la negociación y el pacto.³³ El actual presidente del partido Carlos Morales Troncoso –y Secretario de Relaciones Exteriores en la administración peledista–, la comisión política y los propios dirigentes, se han convertido en “gestores de ventas”,³⁴ que negocian individualmente lo que popularmente se conoce como “irse con Leonel” a cambio de cuotas de poder, alcaldías y puestos en el PARLACEN.

Un reparto clientelista a dos niveles, que ha asegurado la continuidad y estabilidad del sistema.

d. Relaciones entre política y administración

La ausencia de profesionalización de la función pública dominicana condiciona el uso de los empleos en la Administración como moneda de cambio, no sólo en pago tras las alianzas electorales, sino en la más general relación entre políticos y ciudadanos.³⁵ El patronazgo se convierte así en el mecanismo para convenir el reparto patrimonial de los recursos estatales entre partidos principales, partidos bisagra, pequeños partidos aliados y sus camarillas palaciegas.

A pesar de que la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa se promulgó en 1991, no fue hasta 1994 que se aprobó el reglamento que permitía su implementación. Desde entonces, apenas el 5% del funcionariado dominicano está contratado y regulado conforme a esta ley.³⁶ Ninguno de los gobiernos –reformistas, perredeístas o peledistas– han impulsado la implementación de esta ley, que cada cuatrienio “renuevan” la plantilla de funcionarios tras el cambio de color de la Administración (Oviedo, 2005: 14), haciendo

³² La última renovación de puestos en el PARLACEN, se realizó por decreto presidencial 630-08 de 2009.

³³ En periódico *Diario Libre* de 10 de agosto de 2009.

³⁴ La negociación entre el presidente del PRSC y el Presidente Leonel Fernández para consensuar la reforma constitucional, se caricaturizaba en una viñeta de humor, cambiado el cargo de “Presidente” en la puerta de su despacho por el de “Gestor de Ventas”, comparando al partido con una franquicia comercial. En periódico *Hoy* del 19 de junio de 2009.

³⁵ El Informe del PNUD sobre la Democracia en América Latina (2004) situaba a la República Dominicana como el país más clientelista de la región. El reciente estudio sobre vínculos entre ciudadanos y políticos en el mundo en base a opiniones de expertos llevado a cabo por Herbert Kitschelt (2009), República Dominicana aparecía como el país más clientelista del mundo.

³⁶ Según estimaciones de la Organización Cívica Participación Ciudadana en 2005 existían cerca de 300.000 empleados públicos, de los que 15.349 se habían incorporado a la carrera administrativa.

uso del artículo 55 de la Constitución, que otorga al Presidente el poder de nombrar por decreto todos los puestos de la burocracia dominicana.³⁷

e. Las reglas del juego

Los mecanismos de cooperación aquí presentados ilustran la capacidad negociadora y consociacional de la élite política dominicana y están determinados por las características del sistema electoral:

1) El *ballotage*, que favorece el intercambio particularizado entre élites y partidos en pago por el apoyo de los aliados para alcanzar el 50+1 en la primera vuelta.

2) El voto preferencial y la reducción del tamaño de las circunscripciones en 2002, que han particularizado el vínculo personal entre políticos y ciudadanos, debilitando (y obviando) el intercambio indirecto mediado por programas. La desaparición de los caudillos que proporcionaban base ideológica y programática a sus partidos de referencia (el “peñagomismo” socialdemócrata, el “boschismo” estatista/reformista y el “balaguerismo” populista) puso en evidencia las debilidades y la naturaleza del sistema de partidos dominicano: máquinas clientelares al servicio de los viejos líderes carismáticos, y ahora sin dirección, en lucha entre facciones y sus sectarios. En ausencia de mecanismos estables de agregación de intereses, el voto preferencial, impuesto por la Resolución 5-2001 de la JCE, se perfiló como el elemento institucional clave para la estabilidad y continuidad del sistema. Una decisión racional de los actores, ahora protagonistas en la articulación de vínculos estratégicos, que les permitía evadir el elevado costo de la institucionalización partidista (agregación de intereses y decantación de ideología programática). Un escenario donde las alianzas entre enemigos históricos, los cambios de compañero de boleta y el transfuguismo... no son traiciones programático/ideológicas que puedan ser objeto de castigo por parte de los electores.

3) La desproporción del sistema electoral estimula las alianzas entre partidos. En la pasada elección congressional de 2006, la desproporción se situaba en 12,85 (Índice de cuadrados mínimos de Gallagher), pasando a ser de 1,26 tras el cómputo del voto aliado.

Tabla 8: Evolución indicadores sistema de partidos en República Dominicana

	78-82	82-86	86-90	90-94	94-98	98-02	02-06	06-10	10-16
Nep elect.	2,13	2,25	1,59	3,22	2,71	2,73	3,30	3,08	3,07
Nep parlamt.	1,99	2,25	2,53	3,05	2,43	2,32	2,67	2,52	2,01
Desproporción	2,51	0,05	7,03	2,05	4,53	6,20	5,69	1,26*	4,27*
Volatilidad	–	6,60	19,65	19,70	26,20	27,17	12,68	26,35	11,0
Polarización	–	–	–		0,54	1,34	0,74	0,03	–

Fuente: Observatorio de Instituciones Representativas (OIR), Universidad de Salamanca.

*Con alianzas. Desproporción sin alianzas 12,85 (2006) y 11,9 (2010).

³⁷ No se sabe cuál es la cifra exacta de Subsecretarios de Estado. Se solicitó el listado a través de la Oficina de Acceso a la Información de la Cámara de Diputados, pero la Secretaría de Administración Pública no facilitó la información.

IV. CONCLUSIONES

Los estudios sobre las diferentes formas que adopta la democracia presidencial en América Latina han puesto de manifiesto la heterogeneidad de su naturaleza y de su desempeño. Un panorama de diversidad en el que, desde la matriz presidencial –y a través de diferentes prácticas y dispositivos institucionales–, es posible distinguir: tradicionales fórmulas de mayoría, nuevos ejercicios plebiscitarios y caudillescos, pero también experiencias de cooperación y negociación. Y dentro de estas últimas, fórmulas pluralistas que van desde la de acomodación programática y consensuada de la agenda al mero reparto pragmático del poder entre actores.

En el caso de la República Dominicana, se afianza en el país un tipo característico de presidencialismo pluralista en el que el trueque y la cooperación interpartidista han sido elementos clave en la construcción de mayorías y la gobernabilidad democrática. Los históricos pactos “Por la Democracia”, “Frente Patriótico” o el llamado “Pacto de Unión” hasta los más actuales entre candidatos presidenciables, pasando por las alianzas electorales, la cooptación de dirigentes o el fenómeno del transfuguismo... son ejemplos del juego de la cooperación estratégica de la élite política en el país. Este intercambio, lejos de representar una amenaza a la estabilidad del sistema, ha sido central en el equilibrio de fuerzas entre el Ejecutivo/Legislativo y entre gobierno/oposición. El anecdotario dominicano de luchas por conseguir un cargo (desde el 2x1, hasta el asalto armado al Congreso de los candidatos a ocupar la presidencia en 2003) es una muestra de que el personalismo y el faccionalismo endémico en el seno de los partidos ha resultado ser más perturbador que la inestabilidad de las alianzas entre enemigos históricos. Además de la ausencia de vínculos programáticos e ideológicos fuertes y estables, la alta volatilidad electoral (26,35) y la nimia polarización ideológica (0,03) favorecen el juego de alianzas, imprescindibles para sortear la desproporcionalidad del sistema electoral (12,85) y afrontar los ciclos de mayorías y minorías en situaciones de gobierno dividido y elecciones no concurrentes. La cooperación se convierte así en una estrategia para la estabilidad del sistema y la consecución final de la agenda del Presidente, quien siendo el jefe de la administración pública tiene el poder de nombrar por decreto todos y cada uno de los puestos de la burocracia dominicana.

En la actual etapa postcaudillos el sistema de partidos dominicano está experimentando una progresiva mutación del tripartidismo al “bipartidismo satelital” (Espinal, 2010), y en esta transformación, mecanismos como el transfuguismo y el reparto de poder resultan claves en la reacomodación de los actores. Gracias a estas prácticas de cooperación ninguno de los partidos está totalmente fuera del gobierno, se comparte la gestión clientelar de los recursos del Estado y todos compiten a sabiendas de que comparten con sus contrincantes el interés común de la supervivencia. Este pacto entre élites se escenificó en 2005, cuando la JCE aumentó la cuota correspondiente a los partidos mayoritarios (del 75% al 80%) del total del financiamiento público,³⁸ a la vez que rebajaba el límite

³⁸ Artículo 50 de la Ley Electoral. El 80% de los fondos públicos se repartirán entre los partidos mayoritarios en proporción a su desempeño en las urnas. El resto (20%) a repartir entre los demás partidos políticos.

del respaldo electoral al 5% exigido para ser considerado partido mayoritario. Gracias a esta decisión el PRSC (con un 8,14% de los votos en las presidenciales de 2004) recibía en igualdad de condiciones el financiamiento que sus contrincantes PRD y PLD, que alcanzaron el 30,6% y el 49% de los votos, respectivamente.³⁹ Un pacto entre caballeros que velaba un agravio comparativo, pero que protegía a los partidos históricos ante hipotéticos y futuros descalabros electorales.

El pacto entre Leonel Fernández (PLD) y Vargas Maldonado (PRD) en mayo de 2009 para consensuar la reelección no consecutiva y determinados aspectos de la futura Constitución, escenificaba de nuevo el patrón de interesada connivencia interpartidista, eliminando de facto 26 artículos previamente aprobados por los asambleístas en primera lectura.⁴⁰ En 2008, el Informe del PNUD denunció que en República Dominicana no se cumplían la Ley del Defensor del Pueblo,⁴¹ la Ley del Servicio Civil y la Carrera Administrativa, la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado,⁴² la Ley del Sistema Dominicano de Seguridad Social, ni aquella que obliga a entregar a los Ayuntamientos el 10% de los ingresos ordinarios.⁴³ Incumplimientos que permiten respectivamente: eludir la fiscalización de sus actos; continuar utilizando el patronazgo en la administración pública; premiar el apoyo de los pequeños partidos con cargos gerenciales en las agencias gubernamentales; satisfacer las presiones del *lobby* empresarial; y evitar la competencia de los nuevos “patronos locales” que surgen con la descentralización limitando sus recursos. Estas dilaciones en el cumplimiento de leyes que implicarían reformas percibidas como deseables ilustran la tesis defendida por Geddes (1991), de falta de incentivos para fiscalizarse unos a otros y cambiar unilateralmente la situación. Esta debilidad institucional y el peculiar camino hacia la consolidación democrática sin perder los elementos configuradores del pasado autoritario han perpetuado una democracia oligárquica y patrimonial (Espinal, 2006; Lozano, 2002), en donde la ausencia de criterios universalistas orientadores de políticas públicas ha fomentado el intercambio directo de votos por favores de diverso tipo.

³⁹ En las presidenciales de 2008 el PRSC obtuvo el 4,9% de los votos, no alcanzando el 5% requerido, y por lo que pasó a recibir 10 millones de pesos, frente a los 127.8 millones de pesos que le hubiesen correspondido de seguir en la categoría de “partido mayoritario”.

⁴⁰ Entre ellos, artículos tan relevantes como el derecho a una Administración Pública honesta y transparente; la tutela de la salud pública; el derecho al adecuado funcionamiento de las fuerzas del mercado y la competencia leal; el derecho de los consumidores a bienes y servicios públicos de calidad; la sanción a personas que proporcionen ventajas a sus allegados, amigos o relacionados y la prohibición del mandato imperativo a senadores y diputados.

⁴¹ A pesar que la Ley N° 19 fue promulgada en 2001, todavía no hay Defensor del Pueblo. En estos más de ocho años los partidos no se han puesto de acuerdo (se requieren dos tercios de ambas Cámaras) y no ha habido voluntad política para incluirla en la agenda.

⁴² No se ha respetado el número de Secretarías ni el personal a su cargo establecido en la Ley de Secretarías de Estado N° 4.378 de 1956. El rango de secretario y subsecretario se otorga a los puestos de confianza del Ejecutivo y en la actualidad se desconoce cuántos subsecretarios de Estado hay.

⁴³ Reciben el 7%, aunque la Ley 166-03 prevé el 10% para el 2005. El Ejecutivo se resiste a hacer la transferencia. Ver Informe FEDOMU (2008).

REFERENCIAS

- Agosto, Gabriela y Francisco Cueto. 2003. *Los partidos por dentro. Estructura y Funcionamiento del PRD, PRSC y PLD (1978-2002)*. Santo Domingo: Centro Juan Montalvo.
- Alcántara, Manuel, Esther del Campo, Marisa Ramos. 1999. "La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su conformación en el marco de los sistemas democráticos de América Latina", en *Boletín Electoral*, julio-diciembre, Costa Rica, IIDH/CAPEL.
- Cheibub, José A. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy. Cambridge studies in comparative politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Corral, Margarita. 2008. "Is Latin America going left?". *LAPOP*. En <http://sitemason.vanderbilt.edu/files/hcwpQ4/Corral.pdf>
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Harper and Row, New York.
- Espinal, Rosario, Jonathan Hartlyn and Jana Morgan. 2008. "Party System Institutionalization in the Dominican Republic: Ideology, Ethnicity and Migration". *APSA*, Boston, August 28-31.
- Espinal, Rosario. 2008. "De los ideales al pragmatismo. La evolución del Partido Revolucionario Dominicano". En *Revista Nueva Sociedad*, Núm. 217, septiembre-octubre, 145-155.
- Espinal, Rosario. 2006. *Democracia epiléptica en la sociedad del clic*. S.D: Media Team Dominicana.
- Espinal, Rosario. 2010. "Matemática del transfuguismo". En periódico *Hoy* de 30 de marzo de 2010.
- FEDOMU. 2008. *Federación Dominicana de Municipios*. (Documento interno).
- Geddes, Bárbara. 1991. "A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies". En *American Political Science Review* 85 (2) June: 371-392.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Jiménez Polanco, Jacqueline. 1999. *Los partidos políticos en la República Dominicana: actividad electoral y desarrollo organizativo*. Santo Domingo: Editora Centenario, 1999.
- Junta Central Electoral. Resultados Electorales, <http://www.jce.do/web/>
- Kitschelt, Herbert and Matthew Singer. 2009. *Expert survey on citizen-politician linkages: initial findings for the Dominican Republic in comparative context*. (Inédito).
- Lanzaro, Jorge (Comp.). 2001. *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- LAPOP. *The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project*, <http://www.lapopsurveys.org>
- Ley Electoral de la República Dominicana 275: 97.
- Linz, Juan. 1990. "The perils of Presidentialism". En *Journal of Democracy* 1: 51-69.
- Lozano, Wilfredo. 2002. *Después de los caudillos: ensayos sobre política y sociedad en la República Dominicana contemporánea*. Santo Domingo: Librería La Trinitaria.
- Mainwaring, Scott and Matthew Shugart. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin American*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Mariano Torcal. 2005. "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora". *Revista América Latina Hoy* 41: 141-173.
- Marsteintredet, Leiv. 2008. "Executive-Legislative Deadlocks in the Dominican Republic". En *Latin American Politics and Society*, University of Miami 50 (2): 131-160.
- Moreno, Guillermo. 2008. *Alianza. Una propuesta de país*. Santo Domingo: Editora Búho.
- Nohlen, Dieter. 1998. *El Presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Nolte, Detlef. 2003. "El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada". En *Revista de Ciencia Política* XXIII (2): 43-67.
- OIR. Observatorio de Instituciones Representativas, Universidad de Salamanca. En <http://americo.usal.es/oir/>.
- Oviedo, José. 2005. "La reforma en la macroestructura del Estado: retos fundamentales". En *Mesas de búsqueda de consenso para la implementación de la ley de servicio civil*. Santo Domingo: Participación Ciudadana.

- Payne, Mark. 2006. *La política de las políticas públicas*. BID, 2006.
- PELA. Manuel Alcántara (dir.) *Proyecto Élités Parlamentarias*. Universidad de Salamanca. (1994-2009).
- PNUD. 2008. *Informe sobre Desarrollo Humano en República Dominicana*.
- PNUD. 2004. *Informe sobre La Democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*.
- Santana, Luciana. 2008. "Protagonismo, éxito parlamentario y la acomodación de intereses bajo el presidencialismo de coalición en Brasil y Chile". Seminario Ciencias Políticas, USAL (inédito).
- Sartori, Giovanni. 1994. *Ingeniería constitucional comparada: incentivos y resultados*. México: FCE.
- Shugart, Matthew y Scott Mainwaring. 2002. *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Ana Belén Benito Sánchez. Candidata a doctora en el Programa Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca, España. Su área de interés es el estudio de los determinantes institucionales de la política particularista en la República Dominicana. Ha sido investigadora en el Observatorio de Instituciones Representativas (OIR) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Actualmente es investigadora visitante en FLACSO-República Dominicana y becaria del Ministerio de Asuntos Exteriores y la Agencia Española de Cooperación Internacional MAEC-AECID 2009-2010.

Publicaciones recientes:

- (2010): "Espacios de competición partidista de la izquierda y la derecha parlamentaria en América Latina", en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas (RIPS)*, España: Universidad Santiago de Compostela, Vol.9, núm.1.
- (2009): "Poder Judicial, Accountability Legal y Transición a la Democracia en España", en *Revista Foro Internacional*, México: Colegio de México, Núm. 195, Vol. XLIX-1.

Filiación institucional: Universidad de Salamanca

Correo electrónico: anabeleta@usal.es