



## TRADICIÓN CAUDILLISTA Y CAMBIO POLÍTICO EN REPÚBLICA DOMINICANA: 1966-1994

*Wilfredo Lozano\**

*En el artículo se hace un análisis comparativo de los gobiernos del caudillo conservador Joaquín Balaguer, quien ha gobernado la República Dominicana por 22 años (1966-1978 y 1986-1996). El análisis se concentra en los cambios del sistema político, destacando su evolución desde un esquema autoritario de ascendiente militarista (1966-1978), pasando por un interregno populista (1978-1986), hasta un esquema autoritario y caudillista de competencia democrática restringida.*

*This article offers a comparative analysis of the governments of the conservative caudillo Joaquín Balaguer, who has governed the Dominican Republic for a total of 22 years (1966-1978 and 1986-1996). The analysis concentrates on changes in the political system, and especially its evolution from an authoritarian scheme under military influence (1966-1978), thru a populist interregnum (1978-1986), to an authoritarian and caudillo-dominated scheme of restricted democratic competence.*

### Introducción

**E**s mi propósito en el presente texto analizar algunos aspectos sociopolíticos que han caracterizado el ejercicio del poder en los dos grandes periodos de gobierno del doctor Joaquín Balaguer: el periodo llamado de los Doce Años, que cubre los años 1966-1978 y el más reciente, que abarca los años 1986-1996. La tesis que propongo es la siguiente: no existe un solo Balaguer, sino varios. Sostengo que hay al menos dos. De un lado, el reformador, el estadista capaz de llegar a compromisos realistas que aseguren la continuidad y estabilidad

\* Secretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.

del Estado. Del otro, el caudillo autoritario, que se resiste a la modernidad y a quien le resulta difícil asumir la incertidumbre del juego democrático. Ninguno de los dos puede existir al margen del otro y los dos forman una unidad, pero en perpetuo conflicto.

Si asumimos en serio lo dicho por el propio doctor Balaguer, según lo cual él es un hombre de vocación política total, debemos admitir entonces que su práctica política (lo que para él es la manera cuasi absoluta de estar en la historia) es parte constitutiva de un acto colectivo. Sólo así puede reconocerse lo que todo dominicano medianamente inteligente sabe: que el éxito político del doctor Balaguer se corresponde con su capacidad de entendimiento de la sociedad dominicana. De ser esto cierto, Balaguer no existe simplemente como biografía, sino sobre todo como acto político, es decir, como acción colectiva.

A partir de la comparación que sugiero abrigó la esperanza de que se revelen los dos balaguerismos, pero sobre todo que se haga visible el tipo de sociedad a la que han respondido tanto la biografía del caudillo conservador, como el movimiento político que le ha sido consecuente.

### **Crisis de hegemonía y pacto conservador**

Balaguer asumió por primera vez el poder en 1966 como producto directo de una guerra civil, pero principalmente como solución conservadora a una crisis hegemónica que se planteó tras la muerte de Trujillo (Glejises, 1980; Lozano, 1985). La muerte del dictador en mayo de 1961 inició un periodo de crisis hegemónica, caracterizado por: 1) el surgimiento de las masas populares como actores políticos activos, como sujetos de demandas al Estado, 2) el nacimiento del Estado empresarial, pero también asistencial, 3) el fracaso oligárquico en la conducción del orden político, ante su incapacidad para sostener la estabilidad del poder estatal, pero sobre todo en la articulación de un nuevo pacto social y político que inaugurara una sociedad más participativa en la posdictadura, y 4) el estallido de una crisis agraria, cuyas potenciales consecuencias eran impredecibles, pero seguramente explosivas.

La oligarquía dominicana de la época "heredera natural" del

poder político posdictatorial, en la situación dictatorial estuvo excluida del ejercicio directo del poder político en el Estado. Su poder se articulaba en un espacio social autoritario y cuasi señorial, sostenido en un esquema de reproducción económica esencialmente mercantilista y terrateniente. En la posdictadura la oligarquía dominicana no tuvo capacidad para adaptarse a las condiciones que imponía el nuevo espacio social que se articulaba con actores políticos emergentes, no hegemonizados ni por la dictadura en ruinas, ni por el tradicional poder del comercio y de la tierra. Estos actores reconocían en la ciudad su espacio de despliegue y demandaban conquistas sociales reprimidas por décadas de despotismo; asimismo presionaban al Estado para un ejercicio asistencialista y una apertura democrática que años después serían cuestiones del diario vivir, pero que en esas condiciones representaban tareas ante las cuales el poder oligárquico reveló su fracaso.

El ascenso al poder de Balaguer en 1966 abrió una línea de solución a este choque frontal de carácter social, pero sobre todo sentó las bases para la solución de un conflicto de tipo político. El pacto al que finalmente se arribó le resolvió el problema social a la oligarquía, pero al precio de su total marginación como clase política. Naturalmente, este pacto estuvo apoyado por Estados Unidos, que vio en el mismo una salida que no sólo negociaba una solución a la guerra civil desatada en abril de 1965, sino que principalmente abría una verdadera alternativa de crecimiento y de hegemonía conservadora, tras la caída de la dictadura trujillista.<sup>1</sup> Con el gobierno de Balaguer en 1966 se agota así el periodo de crisis hegemónica iniciado en 1961 (Lozano, 1985).

El pacto que dio cuerpo a esta solución estuvo caracterizado por diversos elementos. En primer lugar, la subordinación política de la tradicional oligarquía al poder estatal, pero específicamente al estamento burocrático-militar, que indudablemente lideraba Balaguer. En segundo lugar, dicho pacto asumió una expresión autoritaria hacia el sistema político, de tal suerte que en sus primeros años

---

<sup>1</sup> Es indudable que la decisión de Washington de apoyar el golpe de Estado a Bosch en 1963, como la de intervenir militarmente en país en 1965, estuvo determinada por la decisión lógica de la guerra fría, particularmente en lo relativo a la estrategia de contención de la Revolución cubana en el área (ver Gleijeses, 1980).

dispersó, reprimió y en última instancia excluyó de la representación política organizada en el Estado a los actores políticos emergentes, vinculados al mundo esencialmente urbano: en el plano político nos referimos al movimiento izquierdista y al Partido Revolucionario Dominicano (PRD). En el plano social esto implicó un choque con la clase media urbana, sobre todo con sus expresiones intelectuales y profesionales, y en el corporativo supuso un esquema de dispersión y control de la capacidad de acción reivindicativa del movimiento obrero, lo que facilitó la implementación de una eficaz política de control salarial. El tipo de régimen que finalmente se articuló bajo los términos de este pacto, aun cuando no puede calificarse de dictadura, era abiertamente autoritario y en los hechos bloqueaba incluso las posibilidades para un ejercicio democrático restringido.

El autoritarismo que caracterizó al régimen político en el periodo 1966-1978 no puede hacernos suponer que carecía de base de masas y apoyo popular. Por el contrario, ésta era amplia, estable y bastante leal a su líder, el doctor Balaguer, y se encontraba en el campesinado. Con esto no afirmo que el campesinado era un cuerpo monolítico (un saco de patatas igual a cualquier otro, como lo caracterizó Marx en un estudio clásico), sino que era un cuerpo social desgarrado, envuelto en una crisis profunda, ya desde la dictadura trujillista. Por lo demás, los campesinos representaban la mayoría en la nación. Su lealtad a la dictadura de Trujillo los condujo a transferir su apoyo a Balaguer y con ello brindar una base social sólida que le permitió al pacto oligárquico-reformista no sólo enfrenar a los emergentes actores sociales y políticos urbanos modernizadores y democratizantes, sino hacerlo con una amplia base de legitimidad. El régimen balaguerista en estos años era, pues, de clara factura autoritaria, pero también clásicamente cesarista.

El equilibrio y unidad del poder del Estado se planteaba aquí en torno al poder militar. Los militares aparecían frente a los actores políticos y ante la élite económica, como cuerpo escindido en facciones en pugna, cuya unidad sólo aseguraba el poder de intervención del líder cesarista. Balaguer demostró durante estos años una extrema habilidad para manejar los conflictos entre los militares. Pero en el campo estrictamente político: ¿qué expresaba esta pugna perpetua entre militares, que aparentaba no tener más propósito que el del simple poder personal de los altos jefes del ejército? Sostengo

que este complejo mecanismo era el punto articulador de la unidad del Estado, en tanto que: 1) obligaba a la élite económica, a mantener una relación de subordinación frente al presidente y, ni por asomo, poner en cuestionamiento la legitimidad de la pugna, ni mucho menos tomar partido: lo primero significaba ponerse de espaldas a su protector obligado, el poder militar; lo segundo implicaba apostar a la ruptura de la unidad del Estado. 2) El otro aspecto de la cuestión es más sencillo: plantear la estabilidad y unidad del Estado en torno al equilibrio de fracciones militares imponía una lógica de la exclusión política, puesto en esas condiciones se estaba en una especie de estado de excepción perpetuo, que obligaba a los actores políticos opositores al régimen a asumir una lógica defensiva, casi de autoexclusión, para simplemente sobrevivir en un escenario lleno de peligros. Lo importante es que, en ambos casos, tanto si se asume la posición de la oligarquía, como la del frente político opositor al régimen, esta lógica fortalecía al cesarismo.

Con el pacto que podría bautizarse como oligárquico-reformista el Estado regresaba de nuevo al primer plano, como agente de control político, pero sobre todo como vehículo de crecimiento y desarrollo. Fue este último rostro del Estado el que dio paso a procesos que finalmente revirtieron sus términos iniciales y cambiaron los mapas sociales tradicionales del país. En el largo plazo de consecuencias no previstas de este entendido provocaron a su vez un agrietamiento de la unidad del pacto: el abierto conflicto entre algunos de sus principales actores y el quiebre de los mecanismos de legitimación del primer periodo de gobierno del doctor Balaguer. Con ello, se plantearon las bases para una transición democrática en el país. Con el análisis de este quiebre de la unidad del pacto, de sus bases de legitimidad, pasamos al análisis del agotamiento del régimen de los Doce Años (1966-1978).

### **La crisis del pacto conservador**

El primer agrietamiento del pacto conservador provino de su propia base de masas: los campesinos. El modelo de desarrollo que Balaguer sostuvo con pertinaz coherencia supuso su foco de ejecución y expansión a las ciudades, no al campo, a la industria sustitutiva de impor-

taciones, no a la agricultura. En un contexto agropecuario de atraso tecnológico y productivo, de aguda escasez de capitales con los cuales financiar la expansión y desarrollo del aparato industrial, la tradición histórica ha sido sacar de la agricultura los excedentes con los cuales financiar la industria. República Dominicana no fue la excepción. Lo novedoso del caso dominicano fueron los costos políticos de ese proceso: la crisis del mundo campesino, en una situación de tipo cesarista donde la fuente de legitimidad del régimen se encontraba precisamente en el mundo rural. En una perspectiva histórica esto significaba que la base del pacto oligárquico-reformista agotaba su capacidad de sobrevivencia al precio de socavar su base de legitimación. En un plano político esto significaba una reducción estratégica del campo de maniobra del poder del presidente y con él del régimen-político.

Balaguer apreció todo esto con crudo realismo. En 1972 se inició un proceso de reforma agraria. En gran medida el experimento reformista en el ámbito agrario fracasó, en parte a consecuencia de la oposición radical y militante de la oligarquía terrateniente y del estamento militar. En la práctica su fracaso se debió a la propia naturaleza política del régimen balaguerista.

La unidad del bloque de fuerzas sociales y políticas en el poder depositaba en las fuerzas oligárquicas terratenientes y mercantiles una gran cuota de poder social y económico, pero también un gran poder ideológico. El equilibrio de fuerzas políticas en el Estado articulaba un esquema autoritario de ascendiente militarista y excluyente de los actores políticos modernizadores de las ciudades. Para hacer frente al poder oligárquico Balaguer hubiera tenido que liberalizar el régimen político y encontrar aliados en los actores urbanos que precisamente su régimen mantenía excluidos.<sup>2</sup> Balaguer no brindó muestras de liberalización política, sino muchos años después, cuando ya las reformas en el campo habían prácticamente fracasado.

Pero en el campo opositor las masas urbanas eran dirigidas en gran medida por el PRD, organización que fue el antagonista histórico

---

<sup>2</sup> En 1973 Balaguer legalizó al Partido Comunista Dominicano. Si se mira en esa dirección el sentido histórico de ese acto político puede que estuviera orientado a crear esa base urbana de apoyo, pero por definición ésa era una acción limitada, estrecha en su capacidad de apoyo de masas.

del balaguerismo. Pactar con este partido hubiese significado simplemente romper el pacto histórico conservador y con él agotar el poder del propio presidente. Balaguer de nuevo actuó con realismo, dejó que los procesos de reforma agraria murieran de muerte natural. Mantuvo con esto la unidad del bloque en el poder, la estabilidad del régimen, pero al precio del agrietamiento de la unidad del bloque de fuerzas que le apoyaba.

El problema agrario continuaba ahí, incólume. Balaguer lo sabía, pero las bases de su régimen político impedían articular una solución razonable de modernización agraria sin un gran costo político. Continuó siendo el caudillo de las masas campesinas, pero la semilla de la división había sido sembrada en el campesinado y otra realidad política comenzó a definirse en el mundo campesino. La otra cara de la moneda no fue menos costosa: el sacrificio de la agricultura quizás hubiese encontrado justificación si la industrialización se hubiese sostenido con éxito y si los actores sociales y económicos que ésta y la urbanización estimulaban le hubiesen brindado apoyo a su régimen. De hecho durante mucho tiempo las masas urbanas (tanto la clase trabajadora como los grupos marginales y la propia clase media) se mantuvieron en oposición a Balaguer. Los industriales eran, al fin y al cabo, los hijos menores del empresariado y en todo caso su poder y presencia en el pacto de dominación dependía en gran medida de la protección del presidente.<sup>3</sup>

Lo cierto es que entre los años 1960-1970 la República Dominicana sufrió un rápido proceso de urbanización que modificó los mapas sociales tradicionales. En ese periodo más de un millón de dominicanos se trasladaron del campo a la ciudad, o de ciudades pequeñas a grandes agregados urbanos, lo que estimuló el surgimiento de barriadas populares habitadas por campesinos recién inmigrados, trabajadores informales y todo tipo de población marginada. A partir de 1965 otro macroproceso se desató: la masiva emigración hacia Estados Unidos.

<sup>3</sup> De todos modos, esto no es tan exacto como lo demuestra el libro de Moya Pons (1992), pues en la medida en que se articulaba un empresariado urbano industrial bajo la protección del Estado, el mismo produjo un *ethos* corporativo propio que en la práctica lo enfrentaba a determinados intereses importadores e incluso financieros. Por lo demás, dicho empresariado definió, más allá de su relación de subordinación frente al Estado, esferas propias de interés que en punto lo enfrentaban a las élites burocráticas, sobre todo en lo relativo a las políticas de incentivo y de control fiscal.

Entre 1968-1978 el país experimentó un proceso de industrialización que con sus debilidades e incoherencias contribuyó a la creación de nuevos agregados sociales, como es el caso de la clase obrera urbana. Asimismo, frente a estas nuevas realidades sociales, las demandas de servicios urbanos se incrementaron, fortalecieron la función asistencial en el Estado, organizándose así la principal arma de cooptación de masas y de clientela política de los partidos populistas. Una realidad de este tipo no sólo modificaría los mapas sociales, sino la práctica misma de la política. Fue en este escenario que organizaciones políticas como el PRD se fortalecieron y lograron un poder de masas, y fue también en este mundo que la izquierda revolucionaria movilizó a gran parte de la intelectualidad de clase media y a los grupos estudiantiles urbanos. En este marco los emergentes sectores empresariales vinculados a la industrialización se cohesionaron como grupo social, con intereses distintos a los de sus "colegas" importadores, o terratenientes.

Los propios actores del pacto oligárquico-reformista con el tiempo sufrieron importantes transformaciones. Por ejemplo, los grupos terratenientes, a consecuencias de las leyes agrarias de 1972-1974 pasaron a tener importancia en el negocio inmobiliario urbano y en la banca nacional; los grupos exportadores se vincularon también a la banca y los propios importadores invirtieron en negocios locales agrarios o industriales. Este proceso creó una nueva realidad social en estos agrupamientos económicos, lo que condicionó, a su vez, sus relaciones con el régimen, pero sobre todo abrió en muchos de sus sectores una posibilidad de diálogo y relación con otras fuerzas políticas no vinculadas al pacto sociopolítico de 1966.

Este nuevo escenario era ya un hecho a mediados de los años setenta. En el plano político esto implicó una nueva relación del régimen con los actores políticos opositores, lo que se reflejó en una mayor tolerancia a la acción política de los mismos y en un menor grado de intervención autoritaria en la vida de la sociedad. A todo esto, sin embargo, hasta las elecciones de 1974 no se puede hablar de que en el país existiese ya, pese a la parcial apertura del régimen, un ejercicio democrático competitivo, esto debido a un hecho central: sólo en 1978 se recupera en el país la posibilidad de un ejercicio democrático de los procesos electorales.



## **La llegada al poder del PRD y la crisis de la tradición populista**

La llegada al poder del PRD en 1978 marca un cambio en la dinámica política dominicana contemporánea. A partir del primer gobierno del PRD se produjo en el país un rápido proceso de “despolitización” de las fuerzas armadas que en la práctica modifica el mecanismo de lograr el equilibrio y unidad del Estado, que fuera propio del anterior régimen político. De esta forma cobra fuerza otro espacio de articulación y equilibrio político interno en el Estado: el planteado por las relaciones entre el poder ejecutivo y el congreso. Con esto, independientemente del potencial problema de gobernabilidad que plantearon las disputas entre los grupos de intereses dentro del PRD y su reflejo en el marco de los poderes del Estado, como del manejo clientelista de las masas populares en sus relaciones con el poder ejecutivo y el propio congreso, es claro que en un esquema de este tipo la unidad del Estado, como la legitimidad del régimen, dependían más fuertemente del apoyo directo de las masas, que en el anterior esquema autoritario. Asimismo, era mucho más frágil la estabilidad de las alianzas del partido en el poder con grupos corporativos de la sociedad y sectores de la élite económica. De ahí, en muchos sentidos, la fragilidad de los gobierno del PRD en los años 1978-1986 (Espinal, 1987).

Bajo los gobiernos del PRD (1978-1986) el sistema de partidos se fortaleció, consolidándose así el espacio de una clase política como estamento específico, relativamente independiente al séquito de los caudillos tradicionales Bosch y Balaguer. Asimismo, en este periodo se amplió el poder corporativo del empresariado como del movimiento obrero, en el clima de libertades políticas que en esta etapa se vivió.

Asimismo, se procedió a la implementación de una agresiva política de gastos sociales e inversiones públicas de factura keynesiana, a fin de estimular el aumento de la demanda, como estrategia de superación del periodo recesivo anterior. En un contexto de crisis del aparato exportador tradicional, que condujo a una restricción de los ingresos del Estado, la expansión inducida de la demanda no pudo satisfacerse sino con la apelación al endeudamiento externo.

En el mediano plazo esta situación aceleró la crisis fiscal del Estado, conduciendo en el segundo periodo de los gobiernos del PRD (1982-1986), presidido por Salvador Jorge Blanco, a la implemen-

tación de una agresiva política de ajuste que cortó bruscamente la expansión del gasto social del anterior periodo. Asimismo, la política de ajuste condujo a un rápido deterioro del nivel de vida y al descenso de los salarios reales. En esta situación, la hegemonía populista del PRD se requiebró, abriéndose un periodo de crisis y revueltas populares urbanas.

### **El regreso al poder del caudillo conservador**

Sin entrar a discutir los problemas que precipitaron la derrota del PRD en 1986 y la vuelta al poder de Balaguer (Lozano, 1991 y 1995), lo que es pertinente recuperar para nuestro objetivo es que el regreso al poder del caudillo conservador se sostuvo en un escenario político y socioeconómico muy diferente al de 1966.

El primero y más importante aspecto es que la despolitización de las fuerzas armadas obligó al hábil político conservador a definir una estrategia de unidad y equilibrio del poder en el Estado, en función del nuevo escenario político que los dos gobiernos del PRD de alguna manera habían logrado imponer. Este nuevo escenario se caracterizaba por los siguientes aspectos:

En primer lugar, obligaba a la élite política gobernante a reconocer la existencia de agrupamientos partidarios que debían ser tomados en consideración al definir las estrategias de legitimación política, sobre todo a la hora de lograr la estabilidad del régimen. En esta situación la experiencia de ocho años de gobierno del PRD obligó al viejo caudillo a un ejercicio poliárquico en torno a la élite política. En la práctica, esto conducía a un ejercicio democrático restringido.

En segundo lugar, en estas condiciones se articulaba en el interior mismo de los aparatos de Estado un nuevo equilibrio. Se trata de las relaciones entre el poder ejecutivo y el congreso. Bajo los gobiernos del PRD esta relación constituyó una expresión del equilibrio de fuerzas internas de los grupos de intereses del partido de gobierno. Balaguer heredó estas dos realidades, pero no se acomodó a ninguna.

El tercer aspecto que debemos tener presente es el hecho de que el nuevo régimen inició su ejercicio en medio de una verdadera crisis de legitimidad del sistema político, en parte resultado de la crisis económica y social a que condujeron los años ochenta, con sus polí-

ticas de ajuste, sus recortes del gasto fiscal y, sobre todo, el deterioro de los niveles de vida de la población, incluida la clase media. No debemos olvidar que esta crisis también era un resultado de la crisis política interna del PRD como partido de gobierno y los problemas de gobernabilidad a que condujo ya en el plano de sus políticas gubernamentales, sobre todo desde el momento de la revuelta urbana de 1984 con su secuela de violencia y represión (Ianni, 1987 y 1988).

El cuarto elemento clave es la rearticulación del papel y el poder económico del Estado. En 1986 Balaguer asume el poder con un aparato estatal redefinido: su poder económico estaba mermado, ya no podía resistir la conducción de una igual política asistencial y de sostenimiento del clientelismo como en los años sesenta y setenta, al tener mucho menor poder regulador y de intervención frente a un emergente empresariado vinculado al turismo y las zonas francas; en definitiva era mucho más frágil su poder y capacidad de dirección del proceso social.

En este escenario de crisis, la vuelta al poder de Balaguer en 1986 encontró como espacio de legitimación política un concierto heterogéneo de fuerzas sociales. Ahora le apoyaba un importante sector de la clase media descontenta con el PRD, el empresariado en sus sectores oligopólicos y monopolísticos había restablecido sus vínculos con el hábil caudillo, importantes sectores populares urbanos habían depositado su voto por él, desengañados con el PRD que había sido la organización a la que brindaban desde los años sesenta su lealtad. Lo nuevo de este escenario social y electoral era que ahora al partido reformista no le apoyaban simplemente las fuerzas tradicionalmente conservadoras del país, vinculadas al mundo rural, a la tierra y al comercio, sino también grupos populares urbanos y sectores del moderno empresariado. Sin embargo, el apoyo que lograba concitar la figura de Balaguer era ahora más heterogéneo y, en consecuencia, mucho más frágil su poder de convocatoria y hegemonía ante las masas.

Los primeros cuatro años de gobierno de Balaguer (1986-1990), en este segundo ejercicio del poder, estuvieron determinados por los problemas de legitimación que la crisis estatal había desatado y que la crisis económica fortalecía. Para responder a esta situación Balaguer operó en varios niveles:

En primer lugar, apeló a la unidad moral de la nación. Tras esta

apelación trazó una estrategia de división del saliente partido de gobierno, el PRD. La estrategia la definió en principio la cuestión de la corrupción, con lo que se maniató al sector jorgeblanquista que había sido el directo responsable del ejercicio gubernamental. Esta estrategia culminó con la división interna del PRD en dos fracciones: una dirigida por Jacobo Majluta y otra por José Francisco Peña Gómez, esta última fracción finalmente venció quedándose con el control de la organización. El punto central es que en la operación el PRD se debilitó.

La apelación moral como lógica de legitimación requería de un componente de tipo institucional que brindara a la nación la idea misma del orden en estrecha conjunción con la fuerza moral. Esto lo proporcionó la intervención política de la Iglesia católica, como institución que se define en torno a un atributo moral. Sin embargo, el protagonismo que a partir de ese momento pasó a asumir la Iglesia católica en el escenario político no lo puede explicar sólo la crisis moral, se trataba también de una crisis institucional del Estado, que encontró precisamente en la Iglesia el mecanismo para restablecer la legitimación del régimen ante las masas y la estabilidad de su equilibrio interno. Esta operación es más compleja de lo aparente. Aunque existiese una frágil democracia la élite política enfrentaba serios problemas de legitimación, lo que no le sucedía a la Iglesia. Por otro lado, había una seria disputa, un franco antagonismo en la élite política; la Iglesia podía administrar esa disputa. Finalmente, había que lograr acercar a la élite política a las masas; la Iglesia tenía la capacidad de generar los mecanismos para ello. Así, pues, en la superación de la crisis de legitimación del sistema político la Iglesia pasó a desempeñar el papel de mediación reordenadora de los lazos con la llamada sociedad civil.

En esta operación la figura del presidente quedó colocada por encima de los conflictos de la élite política, a la vez que se veía como "responsable" final de la crisis política. La figura del presidente pasaba a ejercer la función de equilibrio y estabilidad del sistema político en su conjunto, como de la acción corporativa de la sociedad civil, al igual que en los años 1968-1978 lo fuera principalmente del equilibrio militar.

Esto le dio al presidente un gran poder de legitimación política que amplió su margen de autonomía ante el congreso, logrando en-

tre 1990 y 1994 subordinarlo. En la nueva situación, a diferencia de los gobiernos del PRD, donde el poder ejecutivo y el congreso antagonizaban y pactaban, Balaguer logró volver a someter a su lógica cesarista la función del congreso: respecto al poder ejecutivo el congreso no antagonizaba, por lo tanto, no era necesario pactar con él. En esta lógica el discurso moralizador fortalecía la intervención del líder providencial y tiraba al cesto de la basura el aparato partidario.

Era claro que una estrategia política como la referida podía resolverle a Balaguer la cuestión del control de los actores políticos opositores y, momentáneamente, le daba un respiro ante las masas, con el rédito legitimador que esto naturalmente implicaba. Pero a la larga había que definir, ante las masas, políticas que respondieran a las demandas por las cuales al fin y al cabo los electores le habían restablecido el voto y la confianza al caudillo conservador.

Aquí la estrategia balaguerista intentó restablecer la lógica económica que fue propia del Estado interventor de tipo proteccionista y regulador de los años 1960-1970. Impulsó así una agresiva política de inversiones públicas que momentáneamente aparentó cierto éxito, pero finalmente sucumbió al fantasma de la inflación y la crisis fiscal (Ceara, 1984). Este estilo de intervención económica ya no era posible, ante un Estado en crisis y una economía exportadora tradicional agotada. En este punto, a principios de los noventa, el régimen enfrentó una seria oposición de amplios sectores empresariales que reclamaban el equilibrio fiscal, el control monetario y, en general, una gerencia racional del Estado.

Balaguer no transigió y mantuvo su lógica inflacionaria de inversiones pública masivas. Ciertamente es que esto no impidió la expansión de los grupos importadores, ni de los sectores emergentes vinculados a la economía exportadora de servicios (las zonas francas y el turismo). Pero el punto es que su estrategia monetaria pasó a afectar a estos mismos grupos empresariales, además de debilitar la propia infraestructura de servicios. En este punto, a finales de los años ochenta y principio de los noventa se planteó en el país una verdadera crisis de gobernabilidad que recompuso el cuadro político, colocando a Bosch y al Partido de la Liberación Dominicana (PLD)<sup>4</sup> como

---

<sup>4</sup> El PLD se creó en 1973, bajo el liderazgo de Juan Bosch, a consecuencia de su salida del PRD en ese mismo año, tras el enfrentamiento entre las posiciones de Bosch y las de Peña Gómez, quien finalmente quedó controlando la organización perredeísta.

los potenciales triunfadores del certamen electoral de 1990. Éste fue el primer gran choque del balaguerismo con las nuevas reglas del juego que imponía el ejercicio restringido de la competencia democrática en un escenario definido por una ciudadanía de bajo perfil (O'Donnell, 1993). Los resultados los sabemos, las elecciones fueron irregulares y prácticamente a Bosch se le quitó de las manos el poder (Lozano, 1995). Lo importante a discutir aquí es que Balaguer logró mantener el poder gracias a un acuerdo con el empresariado que de hecho recompuso el esquema de crecimiento económico en ejercicio, al reorientar la política fiscal y monetaria sobre bases más ortodoxas. Balaguer cedió así ante la élite económica y restringió su poder de intervención en la economía a cambio de mantener su poder en la política. Todo indica que a partir de ese momento, a diferencia de los años 1966-1978, el empresariado logró una mayor autonomía y capacidad negociadora ante el poder ejecutivo, aun cuando este último conservase un gran poder de decisión, sobre todo en materia monetaria y fiscal.

### **La crisis de 1994 y el agotamiento del poder del caudillo**

La solución a la crisis de gobernabilidad de principios de los noventa culminó en un acuerdo con el empresariado. A partir de ahí Balaguer adoptó gran parte del programa neoliberal de apertura de la economía, como de reformas del Estado. Aun así, entre 1990 y 1994 Balaguer impulsó de manera trunca este proceso de reforma modernizadora del Estado. En todo caso, pese al equilibrio fiscal y al giro ortodoxo de su política monetaria después de 1994, la última administración balaguerista no ha logrado resolver tres cuestiones centrales al esquema de apertura económica y modernización: 1) solucionar la crisis energética que afecta al país desde hace más de diez años; 2) impulsar una consistente política de inversiones sociales que amortigüe los efectos sociales del proceso de apertura, y 3) modernizar el aparato fiscal, con lo cual logró que el esquema de tributación interna fuese eficiente como paso previo a la modernización de los aranceles.

Lejos de ello, Balaguer sigue manteniendo su política de inversiones en infraestructura y viviendas para la clase media, aun al

precio de un gran endeudamiento del sector público y el deterioro de servicios sociales básicos, como la energía, la educación, la salud y el transporte colectivo. El efecto inmediato de esta heterodoxa política neoliberal con ribetes proteccionistas fue la protesta social de los pobladores urbanos afectados por el deterioro de los servicios básicos. Durante los años 1990-1994 las protestas populares urbanas fueron endémicas. Balaguer logró en este periodo sostenerse en gran medida gracias a que la oposición política, esencialmente el PLD, dirigido por Bosch, y el propio PRD, mantuvieron una estrategia de no confrontación con el gobierno, como así también gracias al cerrado apoyo de la Iglesia católica y el alto mando del empresariado.

En este escenario, el poder del presidente se fortaleció, pero el precio fue la crisis misma del partido de gobierno (Partido Reformista Social Cristiano, PRSC), y el deterioro institucional de la administración pública. En la propia oposición hubo fraccionamientos, que afectaron esencialmente al PLD, el cual tras la derrota de 1990 sufrió divisiones internas, aun cuando Bosch conservó el liderazgo indiscutible en la organización. En cambio el PRD se fortaleció con la situación creada tras las elecciones de 1990 y la permanencia en el poder de Balaguer por un nuevo periodo presidencial (1990-1994).

Si bien Balaguer y Bosch han sido los grandes caudillos históricos en la política dominicana contemporánea, a partir de 1973, con la salida de Bosch del PRD, José Francisco Peña Gómez logró consolidar un significativo liderazgo de masas y se convirtió en el principal líder del PRD. Como hemos afirmado, las elecciones de 1990 enfrentaron a los dos viejos líderes políticos, Bosch y Balaguer. A partir de 1991 la preferencia del electorado dominicano comenzó a dar un giro significativo y poco a poco el PLD, como principal partido opositor, y Bosch como su líder, fueron perdiendo terreno en las encuestas nacionales. Es así como Peña Gómez comenzó a perfilarse como el principal líder opositor a Balaguer, y el PRD como la principal organización política opositora. De esta forma, para 1994 el electorado dominicano se había polarizado en dos grandes agrupamientos: el representado por el PRD con Peña Gómez a la cabeza y el dirigido por el viejo caudillo Balaguer con el PRSC.

A diferencia de 1990 la crisis poselectoral de 1994 sí dio pie a una crisis política de alcance internacional que obligó a Balaguer al pacto y la negociación. Entre 1990 y 1994 el escenario internacional había

cambiado e importantes cambios políticos internos se había producido en el país.

El fin de la guerra fría dio paso a una nueva agenda estadounidense hacia el continente americano, donde se priorizaba la necesidad de la estabilidad de regímenes democráticos en el área. Por otro lado, la administración Clinton, tras el golpe militar que depuso al presidente haitiano Aristide en septiembre de 1991, estaba muy interesada en la estabilidad y democratización política de Haití y para ello requería que en la parte oriental de la isla de Santo Domingo los procesos democráticos fueran respetados. Internamente, el PRD representaba un aparato político mejor organizado y con mayor poder de convocatoria que el PLD y finalmente, en importantes núcleos de élite económica se había producido el convencimiento de que Balaguer tenía que ser desplazado del poder.

Fue en este escenario donde Peña Gómez ganó las elecciones en 1994, pero al igual que a Bosch en 1990 le fue arrebatada la victoria, lo que dio paso a una crisis política que amenazó con la guerra civil y se convirtió en un conflicto de alcance internacional. Resultado de la misma y con la presión de la comunidad internacional, sobre todo de Estados Unidos, en agosto de 1994 se llegó a un pacto político que recortó el periodo presidencial de Balaguer a dos años, reformó la Constitución vigente prohibiendo la reelección y modificando la legislación electoral con el sistema de doble vuelta, con un tope de 50% para la primera vuelta.

Pese a los defectos de estos cambios constitucionales los mismos expresan el importante reacomodo político que ha tenido lugar en el país, a partir de la firma del llamado Pacto por la Democracia.

En primer lugar, se pone de manifiesto el grave deterioro institucional a que la política de la clientela con hegemonía caudillista ha conducido al Estado dominicano en los últimos treinta años. En segundo lugar, nos evidencia, que pese a que claramente Peña Gómez es el líder político que hegemoniza a los sectores populares urbanos e incluso campesinos, en el país el conservadurismo político se ha fortalecido gracias a dos hechos básicos: 1) el giro conservador y alianza del PLD con sectores del aparato de gobierno, y 2) la necesidad del liderazgo de Peña Gómez de concertar acuerdos políticos con sectores de la derecha opositores a Balaguer. En todo caso, mientras el pacto y la negociación de Peña Gómez con sectores conservadores



le ha impuesto a los mismos un programa reformista moderado de factura socialdemócrata, el acuerdo del PLD con el oficialismo ha asumido una defensa pasiva del legado balaguerista. El porvenir político del país dependerá, en ese contexto, de estas dos líneas de desarrollo de los actores políticos que sustituirán a la tradición caudillista que representa Balaguer.

### **Las élites políticas y la competencia democrática**

Para finalizar debemos en este momento discutir algunos aspectos relativos al porvenir de la élite política dominicana en el nuevo espacio político que vislumbra la situación poscaudillista, tras la salida de la escena histórica de los viejos líderes Bosch y Balaguer.

El primer aspecto del problema se refiere a la complejización y burocratización de los aparatos políticos partidarios que se observa en el país desde mediados de los años setenta. Durante la década 1970-1980 los partidos habían venido creciendo y organizándose, al tiempo que fortalecían sus lazos con la sociedad civil. En parte esto era el fruto de una sociedad cada vez más compleja en sus demandas y en su propia naturaleza, pero también debe admitirse que era el resultado de la propia experiencia de los actores políticos. De esta forma en los años ochenta no era ya sólo el partido en el poder el que conservaba los lazos y las lealtades de la élite económica; ahora todo el sistema de partidos mantenía y aseguraba vínculos no sólo con sindicatos y grupos populares sino también con grupos empresariales y poderosas asociaciones comerciales, industriales y agrarias. Es más, los propios empresarios y grupos corporativos buscaban esas relaciones. Asimismo, los partidos pasaron a tener un dispositivo burocrático más o menos permanente y definieron estrechos lazos, muchos de ellos, sobre todo el PRD, pero también el gobernante PRSC, con organizaciones internacionales de tipo ideológico, lo que fortaleció a una verdadera élite o clase política con intereses propios y conciencia corporativa.

En este nuevo escenario a diferencia de los años sesenta y setenta, Balaguer se vio forzado a negociar con su propia base político-burocrática un relativo equilibrio entre los diversos grupos de presión e intereses que la componían. Esto condujo a un complejo

juego de presiones burocrático-políticas al conjunto de instituciones públicas, con el consecuente deterioro de su eficiencia administrativa e incremento de los niveles de corrupción de importantes grupos burocráticos en el Estado, autonomizando esferas de mando que no sólo se bloqueaban entre sí, sino que incluso terminaban paralizando la acción misma del Estado en múltiples niveles.

Con esta situación, el aparato estatal en su conjunto se deterioraba, se hacía ineficiente y perdía credibilidad, no sólo frente a la sociedad sino también frente a las élites económicas. El cesarismo balaguerista y su fuerte sesgo centralizador, lejos de paralizar esta dinámica la estimulaba, simplemente debido al desencuentro entre las complejidades del aparato burocrático del Estado moderno y la centralización personalista de sus esferas de mando. En términos de Offe (1990), puede decirse que el cesarismo-balaguerista funcionaba en una clave política que liquidaba su eficiencia burocrático-administrativa, de tal forma que, en la nueva situación del país en los noventa y ante las crecientes complejidades de la estructura social y económica, el "cesarismo administrativo", que se extendió a toda la burocracia, generaba no sólo graves problemas de eficiencia en la gestión de mando, sino de legitimación política y crisis del aparato institucional (Dobry, 1988).

El segundo aspecto es de tipo estrictamente político. Pese al gran poder acumulado por el régimen en la persona de Balaguer, en la nueva situación, el presidente ya no podía imponer de manera arbitraria sus decisiones en torno a su cuadro administrativo-político. El aparato político reformista también había evolucionado, a consecuencia de la complejidad misma del proceso político y de la modernización social. El líder terminaba imponiendo su decisión, pero la misma ahora estaba muy marcada por la conciencia de mantener un frágil equilibrio entre los diversos y complejos grupos de intereses de su propio partido, que mantenían vínculos y relaciones con grupos corporativos y no corporativos de la élite económica. Esto revela que en tales condiciones la lógica de decisión del caudillo ahora se encontraba condicionada por otra: la que le daba unidad a su propia élite burocrático-política. Lejos estamos aquí de la lógica del equilibrio militar de los años setenta, que decidía la unidad del Estado y la estabilidad del régimen.

Sin embargo, a diferencia de la lógica del equilibrio militar, la

del equilibrio burocrático-político no sólo decide la unidad del régimen, sostiene también gran parte de su legitimidad, puesto que es a partir de ahí que el régimen político se conecta a las demandas de la sociedad y de la economía, ante la complejidad y diversidad del cada vez más autónomo y complejo proceso económico y social (Offe, 1990).

La vuelta hacia atrás del argumento es más reveladora: para la sociedad y para la economía, para el simple ciudadano y para el empresario, los bloqueos burocráticos del aparato estatal, las pugnas entre camarillas palaciegas, las secuelas de intrigas y de grandes y pequeñas corrupciones a que ello conduce, terminan afectándole en su quehacer cotidiano, precisamente ante el masivo y extendido poder alcanzado por el Estado.

Fue de este modo que la crisis de legitimación de un tipo de régimen político como el descrito condujo al aparato estatal en su conjunto a un serio problema de tipo estructural. En estas condiciones la función pública se encuentra envuelta en un círculo de permanente ineficiencia, y es por ello que impone una dialéctica perversa: la mayor centralización a la que conduce profundiza a su vez la crisis político-burocrática. Esa formación estatal de corte autoritario y cesarista no puede superar precisamente ese límite.

## Conclusiones

La crisis de los ochenta no sólo liquidó el ya agotado modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y colocó en su defecto las bases para un esquema de economía abierta orientado a la exportación de servicios, sino también el pacto social y político sobre el que se sostuvo este modelo.

Sin embargo, tras la crisis de los ochenta a nuestros días no se ha articulado en el país un nuevo pacto social que sostenga las bases de un nuevo esquema de desarrollo económico y social. Gran parte del drama dominicano contemporáneo es precisamente ése: la gerencia estatal de una nueva economía que se abre campo con base en un viejo esquema político ya agotado.

En tal contexto, el discurso político tradicional, sobre todo el de

base autoritaria, no puede apelar a un proyecto de transformación económica y social, recurre sobre todo a un expediente nacionalista y meramente clientelista, como lo reveló la experiencia del fraude electoral de 1994. Ese esquema político cesarista y clientelar no tiene ya la capacidad de articular un nuevo pacto social y político ordenador de la tarea modernizadora a la que inevitablemente se tiene que enfrentar la élite económica y adaptarse a la política.

Sin ese nuevo pacto social que asuma los costos políticos y económicos de la modernización el escenario autoritario que he descrito en estas páginas puede permanecer quizás muchos años, aun cuando su espacio histórico esté agotado y constituya una permanente fuente de ingobernabilidad.

Sin ese nuevo pacto social político la República Dominicana no podrá aceptar con éxito los retos de un mundo cada vez más interdependiente y global, inevitablemente condenado a buscar la eficiencia. No es ocioso recordar aquí que las posibilidades de la democracia no son el resultado único de procesos electorales, sino principalmente de cambios institucionales que modernicen en primer lugar el Estado y sobre todo afirmen las posibilidades de una ciudadanía con alto perfil, lo que implica una sociedad más justa y equitativa en la distribución de su riqueza.

República Dominicana vive así una etapa de transición poscaudillista que en lo inmediato presenta dos vías posibles de evolución: la de un entendimiento con el balaguerismo histórico y en consecuencia, la de una transición conservadora pactada con los sectores políticamente más atrasados de la tradición conservadora vinculados a la élite palaciega, o la de un pacto de las fuerzas liberales de tradición democrática con sectores conservadores que hoy muestran ya fisuras irreversibles con el liderazgo del caudillo conservador. En ambos casos se trata de un pacto que está obligado a ceder un espacio a la derecha dominicana, pero por dos rutas posibles: la de un acuerdo político democratizante o la de un equilibrio precario que amenaza con una vuelta al clientelismo y la prebenda.

El fin del balaguerismo como sistema clientelar, autoritario y cesarista no significa necesariamente la apertura de una etapa de modernización política en el país. Hay muchos signos esperanzadores al respecto, pero ello depende en gran medida de la voluntad, responsabilidad y lucidez de los actores políticos dominicanos que asu-

mirán el poder tras la salida de la escena histórica del gran caudillo conservador, como también de la capacidad del empresariado.

*Santo Domingo, marzo de 1996*

## BIBLIOGRAFÍA

- CEARA, MIGUEL (1984). *Tendencias estructurales y coyuntura de la economía dominicana: 1968-1983*, Santo Domingo: Fundación Friedrich Ebert.
- DOBRY, MICHEL (1988). *Sociología de las crisis políticas*, Madrid: CLS.
- ESPINAL, ROSARIO (1987). *Autoritarismo y democracia en la política dominicana*, San José, Costa Rica: CAPEL.
- GLEJESES, PIERO (1980). *La crisis dominicana*, México: Fondo de Cultura Económica.
- IANNI, VANNA (1987). *El territorio de las masas*, Universidad Autónoma de Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_ (1988). *Masa y revuelta*, Universidad Autónoma de Santo Domingo.
- LINZ, JUAN, J. (1990). "Democracia: presidencialismo o parlamentarismo ¿Hace alguna diferencia?", en Juan J. Linz, A. Lijphart, Arturo Valenzuela, y Oscar Godoy: *Encuentros hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*, Ediciones de la Universidad Católica de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1993). *La quiebra de las democracias*, Madrid: Alianza Editorial.
- LOZANO, WILFREDO (1985). *El reformismo dependiente*, Santo Domingo: Editora Taller.
- \_\_\_\_\_ (1991). "Las elecciones dominicanas 1990: del reacomodo político a la crisis de legitimidad de los populismos reales", en C. Barba Solano, J.L. Barros Horcasitas (compiladores), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, México: FLACSO/PORRÚA.
- \_\_\_\_\_ (1995). "Elecciones dominicanas 1994: ¿El fin de los caudillos?", en *TRACE*, México: junio, 1995:27.
- MOYA PONS, FRANK (1992). *Empresarios en conflicto*, Santo Domingo: Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales.

O'DONNELL, GUILLERMO y PHILIPPE SCHMITTER (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Buenos Aires: PAIDÓS.

\_\_\_\_\_ (1993). "Estado, democratización y ciudadanía", en *Nueva sociedad*, núm. 128, Caracas: nov-dic.

OFFE, CLAUS (1988). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid: Editorial Sistema.

\_\_\_\_\_ (1990). *Contradicciones del estado de bienestar*, México: Alianza Editorial.

TORRES-RIVAS, EDELBERTO (1991). "Democracia electoral y sus dificultades en América Latina", en Margarita López Maya (ed.), *Desarrollo y democracia*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

\_\_\_\_\_ (1993). "América Latina. Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis", en *Nueva Sociedad*, núm. 128, Caracas: nov-dic.

