

POLITICA, CONSTITUCION Y REFORMA:
AVANCES Y OBSTRUCCIONES DE LA
DEMOCRATIZACION DOMINICANA

FLAVIO DARIO ESPINAL J.

El 5 de diciembre de 1966, a poco tiempo de inaugurado su mandato y a menos de una semana de que la Asamblea Nacional, constituida en Asamblea Revisora, votara y proclamara la nueva Constitución de la República Dominicana, el entonces Presidente Dr. Joaquín Balaguer se dirigía a la nación en los siguientes términos: "Afortunadamente, señores, las constituciones, en países como el nuestro, han sido, son y serán durante mucho tiempo todavía simples pedazos de papeles. Lo que vale, en cada país, en cada época, en cada momento histórico, no son los principios, sino los hombres".¹

Aunque manoseado recurrentemente, muchas veces hasta citado indebidamente fuera de contexto, este pasaje no deja de tener una significación particular al momento de tratar de entender el discurso político balaguerista de la época, así como la configuración del régimen político dominicano de 1966 a 1978, cuando concluye el tercer y último gobierno del Dr. Balaguer en ese ciclo de 12 años.

De entrada es necesario hacer una precisión conceptual. Tal como se utilizará en este ensayo, por "discurso" no se entiende un "texto" (oral o escrito) en sentido lingüístico estrictamente hablando, sino toda relación de elementos dentro de un orden específico de significación. La noción de discurso referirá, pues, a los "principios de lectura" a partir de los cuales se le da sentido tanto a

la acción de los gobernantes como a las vivencias y experiencias cotidianas de los gobernados. En consecuencia, los discursos -unos con mayor eficacia que otros- atraviesan todo el espesor institucional, así como las prácticas de diversos órdenes existentes en una sociedad determinada, moldeando sus relaciones sociales y apuntalando determinados principios y valores en torno a los cuales se constituyen las identidades políticas colectivas.

Desde esta perspectiva, para explicar la eficacia de un determinado discurso, no basta con señalar las "condiciones de producción" del mismo, sino que habría que especificar además sus "condiciones de recepción", esto es, aquellos factores sociales, políticos y culturales que hacen posible que los valores y principios que propone dicho discurso se conviertan en "puntos nodales" alrededor de los cuales se articulen diferentes fuerzas sociales.

Así pues, para entender la eficacia específica de "aquel" discurso, habría que determinar, aunque sea a grandes rasgos, las características de la sociedad dominicana que tenía frente a sí el Dr. Balaguer en 1966. Se trataba -como se verá en lo adelante- de una sociedad en "crisis", afectada por una profunda dislocación de las relaciones sociales y una proliferación de puntos de ruptura y antagonismos en zonas bien sensibles del cuerpo social. Se trataba, en pocas palabras, de una sociedad dividida y enfrentada, llena de angustia y desesperanza por la insatisfacción de los ideales y proyectos forjados tanto en los duros años de la lucha antitrujillista como en el período de transición que sigue a la caída de la dictadura en 1961, y que se extiende hasta 1965 cuando se produce la II intervención militar norteamericana en el país.

Con el ajusticiamiento de Trujillo, se puso fin en República Dominicana a 31 años de autoritarismo estatal bajo la forma de una dictadura personal tradicional. A partir de este hecho, se dio inicio a un período de transición dentro del cual se expresaron y tomaron cierta consistencia algunas alternativas políticas, cuyos ejes de articulación los constituían proyectos de reformas que propugnaban por la consolidación de un tipo de régimen político que fundamentara su legitimidad en elecciones libres y periódicas, que reconociera la existencia de un sistema plural de partidos y garantizara la libre e igual competitividad entre éstos, que protegiera las libertades civiles y derechos ciudadanos, y que emprendiera reformas económicas y sociales que hicieran posible una distribución más justa de la riqueza social.

Para aquella época, se produjo en el país una profunda "movilización societal", sobre todo en el ámbito urbano, caracterizada por la emergencia de múltiples y variados grupos políticos y civiles (partidos, sindicatos, asociaciones, etc.), a través de los cuales se expresaron y plantearon sus demandas numerosos sectores socia-

les que empezaban a tener un comportamiento deliberativo y una determinación significativa en el sistema político dominicano.

Sin embargo, puede sostenerse que el Estado dominicano presentaba fuertes obstrucciones y limitaciones para llevar a cabo un proyecto democratizador estable y duradero: por un lado, el sistema político no contaba con los mecanismos mínimos para canalizar la participación política y el diálogo entre las diversas fuerzas sociales activadas -produciéndose un desfase entre el nivel de movilización y la capacidad de "integración" y absorción de los conflictos a través de vías institucionales-; y por el otro, se redujo considerablemente la capacidad del Estado para usar los medios de coerción como resultado del descalabro de la dictadura y la búsqueda colectiva de alternativas más democráticas. El "período de transición" se caracterizó, pues, por una inestabilidad crónica y una fuerte crisis institucional, en el marco de luchas políticas y sociales muy agudas donde ninguna de las fuerzas en pugna logró desarrollar una amplia hegemonía y convertirse en eje articulador de las grandes mayorías nacionales.

Después de tres gobiernos provisionales que siguieron a la caída de la dictadura (2 Consejos de Estado y una Junta Cívico-Militar), en febrero de 1963 asumió la presidencia de la República el Profesor Juan Bosch, candidato del PRD (Partido Revolucionario Dominicano) en las primeras elecciones libres celebradas en el país luego de 31 años de dictadura trujillista.

Este gobierno -apoyado por amplios sectores urbanos (obreros, capas medias, etc.) y sustentador de una plataforma reformadora simbolizada en un proyecto de constitución liberal y democrático²- fue derrocado 7 meses más tarde por grupos civiles y militares de derecha (ligados al comercio y a la gran propiedad), con apoyo de la Iglesia y el gobierno norteamericano. La resultante inmediata de este golpe de Estado fue la subsunción del país en fuertes luchas políticas y sociales (huelgas, movilizaciones, paros locales, etc.) que desembocaron en la guerra de abril de 1965, desatada por sectores civiles y militares "constitucionalistas" que reclamaban la vuelta de Bosch al poder "sin elecciones" y el respeto a la constitución votada por la Asamblea Nacional en 1963. Días más tarde se produjo la segunda intervención militar norteamericana en el país, dando lugar a que, nueva vez en la historia política dominicana, la determinación imperial fuera la portadora del "orden" (de tipo autoritario, lógicamente), frente a una sociedad que por su fragilidad institucional y su escaso desarrollo civil se revelaba incapaz de fundar un orden político democrático estable y duradero.

Esta derrota del movimiento democrático propiciada por la intervención militar de los Estados Unidos condujo a una nueva fase de autoritarismo estatal, representada por los gobiernos del Dr.

Balaguer -antiguo colaborador de Trujillo y Presidente de la República al momento que el tirano fue asesinado. Balaguer resultó electo en 1966 en el contexto de unas elecciones fiscalizadas por las fuerzas interventoras, y reelecto dos veces, en 1970 y otra en 1974, en ambos casos en procesos electorales altamente militarizados y controlados, lo que impidió una libre e igual competitividad entre los diferentes partidos que actuaban en el escenario político de la nación.

Es en ese tramado histórico donde hay que entender la intervención político-discursiva del Dr. Balaguer. En un momento de "crisis" como el que vivía la sociedad dominicana, todo esfuerzo reagregatorio tenía que hacerse a partir de la proposición de un **Discurso de Orden**, esto es, una referencia básica a partir de la cual se fuera construyendo un nuevo sistema de inclusión y/o exclusión de sujetos que pusiera un "cierre fin" a la dislocación de las relaciones que caracterizaba la situación de "crisis".

El proyecto de Balaguer en aquella sociedad fracturada fue justamente un **Proyecto de Orden**, de ahí su eficacia para organizar y articular fuerzas sociales disgregadas como efecto de la transición post-trujillista. Para Balaguer "el Orden es como el oxígeno que si nos falta perecemos", mientras que "la libertad es como el alimento sin el cual se puede sobrevivir durante un tiempo más o menos largo", tal como él ha venido reiterando desde 1964.³

Habría que especificar, entonces, qué tipo de Orden proponía y constituiría Balaguer en la sociedad dominicana de aquella época. Se trató fundamentalmente de un orden autoritario, centralizador, construido desde arriba, concebido como mediación arbitral, y fundado no sobre la base de la consolidación de los derechos ciudadanos y de la ampliación de los espacios de deliberación y participación popular, sino sobre la restricción y hasta eliminación total de los mismos.

La relación entre Estado y sociedad fue compleja y desigual; por un lado, se fue produciendo una absorción progresiva (aunque sólo fuera parcialmente), vía el clientelismo y otros métodos típicamente paternalistas, de las demandas de una serie de sectores sociales, entre ellos el campesinado, sectores urbanos marginales, amas de casa, capas medias y profesionales; y por el otro lado, se operó una exclusión vía la coerción estatal de otros sectores sociales, especialmente aquellos ligados a los procesos de protesta y movilización política que tuvieron lugar en el período de transición, entre ellos sectores urbanos radicalizados, segmentos importantes del movimiento obrero, grupos de izquierda, militares constitucionalistas, jóvenes, etc.

En esta lógica estatal, la relación con la democracia fue siempre instrumental y utilitaria. Desde un punto de vista **formal**, Balaguer encuadra su gobierno dentro del marco de la Democracia Representativa. Por eso, siguiendo la tradición constitucional del país, hace votar, con el control absoluto del congreso que tenía su partido en 1966, una Constitución que contenía algunos de los principios básicos de todo gobierno democrático-representativo. A saber:

1. La afirmación de la Soberanía Popular como principio supremo de todo orden democrático legítimo. Dicho principio toma forma, desde el punto de vista de su operatividad, en dos mecanismos básicos: el Sufragio Universal y la Representación, mediante los cuales el pueblo "delega" en representantes electos el ejercicio de la acción gubernamental. Vale decir que en el caso dominicano, como en muchos otros, la representación es concebida como "relación fiduciaria", ya que los mandantes (el pueblo) no cuentan con mecanismos de control, fiscalización y revocación de sus mandatarios.*

2. La consagración del principio de la división, separación e independencia de los poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), cada uno con su esfera propia de competencia.

3. El reconocimiento de la primacía de la Ley como principio vinculante de toda la colectividad, en tanto norma abstracta y general, que no permite, por lo menos en el ámbito de la categoría de sujetos a los que se dirige, ni el privilegio ni la discriminación.

4. El reconocimiento de la libertad e igualdad en dignidad y derechos de todos los seres humanos, sin importar su color, raza, sexo o condición social, incorporando a la Carta Magna los derechos individuales fundamentales que aparecen en las constituciones modernas y democráticas del mundo.

Ahora bien, una lectura meramente descriptiva de las disposiciones constitucionales no agota el análisis del sistema político. Para entender la materialidad institucional del poder habría que especificar, a la luz del Discurso de Orden de Balaguer, cuáles fueron los dispositivos centrales alrededor de los cuales se estructuró el sistema político de aquella época.

En Balaguer, las relaciones entre Ética y Política, Poder y Legalidad aparecen siempre como relaciones asimétricas y desiguales. Como es sabido, para él, "la primera ley de todos los imperios es la ley de la necesidad", sentencia que toma del historiador romano Tito Livio y que suscribe plenamente haciendo de ella el norte de su acción estatal.

De lo que se trata justamente es de entender que en el domi-

nio de la necesidad no hay ley que valga. "La necesidad carece de ley", dice un viejo adagio. Las medidas que se adopten, no importa su magnitud, gravedad, duración o naturaleza, dependerán de la apreciación que de la necesidad haga la autoridad, y no aceptan ni pueden aceptar otras limitaciones que no sean impuestas por la necesidad misma.⁵

En aquel contexto, la reconstrucción del "orden" devino para Balaguer en la "necesidad" suprema, frente a la cual tenían que subordinarse las normas y principios jurídicos propios de un Estado de derecho.

Se configuró, entonces, un modo de gobernar en el cual predominaba la discrecionalidad absoluta (o, al menos, casi absoluta) de la autoridad ejecutiva (Presidente de la República), quien se subrogó prerrogativas que "en buen derecho" correspondían a otros poderes del Estado. Como dice Rafael Sánchez Ferlosio, "la discrecionalidad significa necesariamente por lo menos una separación -cuando no una contradicción- entre las prácticas dirigidas al cumplimiento de los fines jurídicos y los fines jurídicos mismos",⁶ ya que lo que caracteriza el poder discrecional en el proceso de toma de decisiones es que estas últimas no están regidas estrictamente por reglas legales, sino que en las mismas interviene un elemento significativo de juicio personal.

Así pues, en un país como el nuestro, que de por sí es excesivamente presidencialista en virtud de las amplias atribuciones que le confiere al Presidente de la República el Art. 55 de la Constitución, la concentración del poder que se produjo en manos del Presidente prácticamente anuló los poderes legislativo y judicial, los cuales fueron subordinados unilateralmente por la autoridad ejecutiva.

Por lo demás, el país fue testigo durante esos 12 años de la vulneración recurrente, a veces extrema, de los más elementales derechos, garantías y procedimientos democráticos consagrados tanto en la constitución como en la legislación adjetiva. En pocas palabras, con respecto a ese período de la historia política dominicana, lo menos que puede decirse es que durante el mismo la Constitución fue realmente "un pedazo de papel", parafraseando un poco las palabras del propio Dr. Balaguer.

Hay que apuntar, sin embargo, aunque sea a grandes rasgos, que el régimen de Balaguer produjo una reorientación inédita de la economía y la sociedad, sentando las premisas para la liberalización que habría de producirse años más tarde en el sistema político dominicano.

En efecto, Balaguer, a diferencia de Trujillo quien concentró personalmente tanto el poder político como económico, promovió

la expansión de una clase empresarial privada y una importante capa media fuera del control directo del Estado, pero altamente protegidas por éste, mediante beneficios e incentivos financieros y fiscales consagrados en un conjunto de leyes promulgadas durante su mandato: Ley 299 de incentivo y protección industrial; Ley 153 de promoción e incentivo al desarrollo turístico; Ley 481 de incentivo a la industria de la construcción; Ley 292 sobre sociedades financieras de empresas que promueven el desarrollo económico; Ley 171 sobre bancos hipotecarios de la construcción; Ley 221 de incentivo a la pequeña industria, entre otras.

Se puede sostener que la "privatización" de la economía dominicana llevó a una diferenciación más nítida entre el Estado y la Sociedad Civil. Esto es, mientras la experiencia previa, sobre todo en la época de Trujillo, era de que aquellos que tenían el poder político eran básicamente los mismos en tener el poder económico (auto-perpetuándose), con la "privatización" de la economía dominicana y la emergencia de grupos y clases con poder económico e intereses fuera del ámbito restringido del Estado, las posibilidades de cambiar las élites políticas aumentaron. En otras palabras, aquellos grupos formados al amparo de los incentivos estatales, en un momento determinado comenzarían a demandar una mayor definición de las "reglas de juego", así como una participación más institucionalizada en los mecanismos de toma de decisiones que sólo un régimen menos personificado y centralizado, y más liberalizado en sus instituciones y procedimientos, podía garantizar.

Para completar el cuadro de las fuerzas políticas actuantes en la vida pública nacional, hay que señalar que en el campo de la oposición, tal como ésta se presentaba durante los dos primeros mandatos de Balaguer (1966-74), la relación con la democracia no dejó de ser menos ambigua y utilitaria: la izquierda procuraba "acumular sus fuerzas" al margen de prácticas participativas y democráticas (de ahí la proliferación de métodos foquistas y terroristas, y de consignas tales como "clandestinización de los sindicatos", "lo mejor a los cuarteles", etc.); Bosch, por su parte, abjuraba de la democracia representativa y proclamaba que no recurriría jamás a las elecciones como método para alcanzar el poder (como es sabido, esta postura de Bosch fue uno de los factores que aceleró la crisis del PRD, provocando su división y el surgimiento del PLD en 1973).

En aquella época, a lo sumo ciertos sectores políticos (incluso de derecha, como el PQD y el MIDA) desarrollaron un interés por los asuntos constitucionales, pero éste no estuvo arraigado en convicciones democráticas profundas, sino más bien motivado por una necesidad meramente puntual de la lucha política: se enarbolaba la bandera de la reforma constitucional para consagrar la no reelec-

ción presidencial y de este modo levantar un dique legal a las pretensiones de Balaguer de reelegirse indefinidamente.

Ante una desvalorización de la democracia en la cultura política predominante, era obvio que no existían en el país las más mínimas condiciones para que tomara forma y consistencia una corriente política, cultural, moral e intelectual que propugnara, como proyecto nacional, por una estrategia de reformas democráticas no sólo en el ámbito de las instituciones públicas y administrativas, sino también en una multiplicidad de espacios donde se desenvuelve la vida cotidiana de la colectividad (partidos políticos, gremios, medios de comunicación, educación, etc.).

A partir de 1974, después de los fracasos de las políticas abstencionistas, de la inviabilidad de los pactos y acuerdos entre fuerzas políticas disímiles, de la ruptura con el liderazgo personalista de Bosch y de la segunda reelección de Balaguer vía la militarización del proceso electoral, el PRD opta por recuperar el terreno de las luchas democráticas, desarrollando una estrategia que fuera absorbiendo un conjunto de demandas latentes en la sociedad dominicana: la lucha por las libertades públicas y derechos ciudadanos, institucionalización del Estado, erradicación de la corrupción administrativa, reformas económicas y sociales, etc.

Se trató de un discurso societal, con elementos democráticos expansivos, a partir del cual el PRD se planteó no sólo rescatar y revalorizar los principios básicos del ordenamiento constitucional (soberanía popular, división de poderes, respeto de las garantías individuales y colectivas, etc.), sino también introducir determinadas reformas a la propia constitución que ampliaran y consolidaran dichos principios (recuérdese que el punto No. 1 del programa electoral del PRD en la campaña de 1978 fue la consagración de la no reelección presidencial como parte de un paquete de reformas a la constitución vigente desde 1966).

En mayo de 1978, se produce el triunfo electoral del PRD y el desplazamiento de Balaguer del poder después de 12 años al frente de la cosa pública. La transición democrática fue la resultante indiscutible de las transformaciones experimentadas en la sociedad dominicana, en su sistema político y en el cuadro de las fuerzas y relaciones internacionales, a saber: la expansión y consolidación del empresariado privado y sus crecientes demandas por la descentralización en el proceso de toma de decisiones, la expansión de las capas medias, la potenciación de las demandas populares, el resurgimiento de un sistema de partidos (especialmente la consolidación del PRD como alternativa real frente al Partido Reformista de Balaguer), las crecientes demandas por la ampliación de las libertades y derechos democráticos, el rol activo de la social-democracia europea en América Latina, la política exterior de EE.UU. en

favor de los "derechos humanos" bajo la administración de Carter, etc.

El triunfo del PRD en 1978 y la transición política que se produjo tuvo como resultado una apertura inédita en el sistema político dominicano, lográndose grados significativos de institucionalización en determinadas esferas de la vida estatal (reconocimiento de la separación e independencia de los poderes públicos, despolitización de las fuerzas armadas, etc.), así como el restablecimiento de las garantías ciudadanas básicas consagradas por la constitución y las leyes. Se abrió, así, el terreno para una más libre competitividad política que favoreció la participación del "pueblo" en la vida pública a través de los partidos, y con ello se sentaron bases institucionales más firmes para la rotación y sucesión de las élites mediante elecciones periódicas.

Es necesario señalar, sin embargo, que la propia transición democrática tuvo obstrucciones autoritarias que impidieron la realización de reformas institucionales profundas por las nuevas fuerzas actuantes dentro de los órganos legislativos de la nación.

El llamado "fallo histórico" dado por la Junta Central Electoral el 7 de julio de 1978 operó como una transacción o pacto político desde la cúspide que mediatizó y distorsionó la "voluntad popular", produciéndose una distribución de las cuotas del poder que llevó al Partido Reformista -mediante el despojo al PRD de varias senadurías- a controlar el Senado de la República y con éste el Poder Judicial, según lo estipulado en el ordenamiento constitucional dominicano.

Se impuso, entonces, por las dos fuerzas dominantes en el Estado (el sector del Presidente Guzmán en el Poder Ejecutivo y el Partido Reformista en el Senado y el Poder Judicial) un sentido conservador de las cosas que hizo prácticamente imposible cualquier intento de reforma a la constitución de la República.

Así pues, esta configuración del cuadro de las fuerzas políticas determinó que las reformas institucionales que pudieron acompañar a la democratización del sistema político no llegaran a realizarse en ese primer período de gobierno perredeísta. Recuérdese que en dos oportunidades, el 21 de mayo de 1980 y el 22 de diciembre de 1981, la Cámara de Diputados aprobó sendos proyectos de leyes de Revisión Constitucional, pero ninguno logró "pasar" el filtro del senado.

Hay que destacar, sin embargo, que la modalidad que adoptó la lucha política en el país, en la cual el PRD jugó el "juego dual" de ser gobierno y oposición a la vez, le permitió a este partido preservar su apoyo popular y hasta expandir las interpelaciones democráticas contenidas en su discurso político. Particularmen-

te, el grupo encabezado por el Dr. Jorge Blanco, en tanto se presentó como opción institucionalista y modernizante, logró articular, con consignas tales como Reforma a la Constitución, amplios sectores sociales profundamente sensibilizados con las demandas democráticas aún pendientes de materializarse.

Con el triunfo electoral de Jorge Blanco en mayo de 1982, las expectativas de la población aumentaron, sobre todo porque los resultados electorales le otorgaron al PRD una mayoría absoluta en las cámaras legislativas, lo cual facilitaría, en principio, la aprobación de proyectos de reformas tendentes a una mayor democratización e institucionalización del sistema político dominicano. El propio Jorge Blanco, el día de la juramentación como presidente de la República, introdujo, vía el Senado, un proyecto de ley de Revisión Constitucional, cuyas reformas básicas en el ordenamiento constitucional eran los siguientes aspectos:

1. Prohibición de la reelección presidencial;
2. Consagración de la autonomía administrativa del poder judicial;
3. Establecimiento de la carrera judicial, incluyendo la creación de un Consejo Nacional de la Magistratura con facultad para elegir los jueces, y la consagración de la inamovilidad de los funcionarios del Poder Judicial;
4. Atribución a la Suprema Corte de Justicia de la facultad para decidir sobre la constitucionalidad de las leyes;
5. Consagración de la senaduría vitalicia para los expresidentes constitucionales;
6. Reducción del período de transmisión presidencial;
7. Establecimiento de un mecanismo de elección del Vicepresidente de la República, en caso de que éste faltase definitivamente;
8. Instauración de un régimen que impida la pérdida de la nacionalidad dominicana por la adquisición de otra nacionalidad.

Este proyecto de ley de Revisión Constitucional ha sido el último introducido al Congreso Nacional. Dicho proyecto no llegó a aprobarse, como tampoco se aprobaron otros proyectos inscritos en la línea de una mayor institucionalización del país, frente a los cuales el PRD había asumido un compromiso programático.⁷

Habría que determinar, entonces, por qué el PRD, con su mayoría congresional y una amplia legitimidad al momento de la toma de posesión de su segundo gobierno en agosto de 1982, en lugar de materializar las reformas pendientes, se alejara progresivamente de ellas. Se tratará de demostrar, en ese orden, que durante el gobierno de Jorge Blanco (1982/86) se experimentó una absorción

progresiva del partido por el Estado, determinando que el PRD, en tanto partido, transforma su "discurso societal" en un "discurso estatal", dentro del cual las interpelaciones democráticas se empobrecieron, siendo reemplazadas por prácticas autoritarias, clientelistas y paternalistas muy propias de la cultura política tradicional dominicana.

Esta transformación del PRD se hizo evidente en sus relaciones con la sociedad, con la militancia interna y con el propio Estado:

a. En lo que respecta a sus relaciones con la sociedad, para el PRD y su gobierno, todo antagonismo democrático o demanda que surgía en cualquier punto o esfera del cuerpo social (médicos, enfermeras, jueces, barrios marginados, choferes, etc.) era visto con sospecha y estigmatizado de "disociador del orden" perdiendo el PRD progresivamente su carácter de interlocutor y "representante" de las demandas y expectativas sociales. Uno de los momentos más críticos de esa fractura entre PRD y pueblo se produce en abril de 1984 cuando, frente a una revuelta de la población en reclamo de una reducción del costo de la vida, se resquebrajaron todos los mecanismos de diálogo y canalización institucional de demandas, y el Estado respondió con un despliegue represivo sin precedentes en la historia política reciente del país.

b. Dentro del propio partido, se produjo una expulsión de la militancia de aquellos mecanismos en los que ésta había alcanzado una significativa capacidad deliberativa y decisoria. Piénsese, por ejemplo, en la convención del "Concorde" (noviembre 1985), evento que degeneró en actos de violencia y vandalismo entre grupos fanatizados, lo cual impidió que se conocieran los resultados de las primarias internas encaminadas a elegir el candidato presidencial del partido en las elecciones que habrían de producirse en mayo de 1986. Habría que agregar, además, la firma del "Pacto La Unión" entre los "jefes de tendencias", en virtud del cual, desde la cúspide partidaria y sin la participación y consentimiento de las bases, se designó el candidato presidencial, así como los demás candidatos congresionales, municipales y dirigentes nacionales del partido.

Todo este proceso representó una involución extraordinaria en la configuración del PRD como entidad democrática, dando lugar al predominio de prácticas burocráticas en la vida interna de dicha organización. Esto demostró, además, que el PRD, y sobre todo sus "jefes internos" fueron incapaces de respetar reglas de juego en virtud de las cuales los conflictos internos fueran canalizados y resueltos de manera democrática y civilizada.

Por lo demás, las masas dejaron de participar en el partido

como agentes activos, con voluntad propia, quedando encuadrados en toda una red de relaciones clientelistas, en las cuales dichas masas se agregaban y articulaban a cada "Jefe de tendencia" no para plantear demandas, reivindicaciones y derechos, sino para recibir de dichos jefes, de una manera pasiva y desmovilizante, prebendas, empleos y favores.

c. Finalmente, se entabló una relación instrumental con el propio Estado, ya que el mismo fue utilizado como parcela grupal, en la que cada "jefe de tendencia" tenía su "zona de control" (la administración pública, el Senado, el Poder Judicial, la sindicatura del Distrito Nacional, etc.) desde donde se llevaban a cabo las luchas intertendenciales.

La instrumentalización del Estado a partir de esta óptica particularista generó, incluso, procesos de desinstitucionalización, cuyo ejemplo más significativo fue la existencia de dos senados en 1984, cada uno presidido y apoyado por grupos distintos de los que se disputaban el control del PRD.

De todo esto se desprende que la fuerza política históricamente comprometida con las reformas constitucionales, una vez en el poder, y sobre todo en el transcurso de su segundo gobierno, se fue transformando de un partido con fuertes interpelaciones democráticas a un partido clientelista, estructurado sobre la base de un sistema de lealtades personales y grupales.

En esa relación Partido-Estado-Sociedad, caracterizada por el predominio de prácticas burocráticas, autoritarias y clientelistas, se fueron cerrando progresivamente todas las vías que pudieron haber conducido a una reforma institucional profunda del sistema político dominicano. Esto así ya que muchas de las reformas propuestas (la no reelección presidencial, la autonomía plena del Poder Judicial, la inamovilidad de los jueces, la protección y estabilidad en el empleo de los servidores públicos, etc.) hubieran representado una desarticulación de los centros de poder y zonas de control que cada una de las facciones ocupaba dentro del Estado.

En mayo de 1986, el PRD pierde las elecciones generales, dejando tras de sí, irrealizadas e insatisfechas, la mayoría de las reformas político-institucionales que prometió a la sociedad dominicana durante toda una década.

Después de 8 años en la oposición, el Dr. Balaguer, con más de 80 años de edad y prácticamente ciego, retoma el poder con un apoyo abrumador del electorado que le dio a su partido mayoría en las dos cámaras legislativas y en la casi totalidad de los Ayuntamientos municipales.

En gran medida, la vuelta de Balaguer al poder representó la

búsqueda por parte de la sociedad dominicana del "orden" perdido, el cual, para el sentido común de la colectividad, sólo él, con su sapiencia estatal, podía ofrecer en un contexto de crisis económica aguda, de desmoralización colectiva y de pérdida de fe y credibilidad en el proyecto del PRD.

Nueva vez, Balaguer ha devenido en centro y árbitro del sistema político dominicano. Es, además, su principal factor de contención, sobre todo de aquellos sectores sociales (campesinos, mujeres, etc.) donde su liderazgo y ascendencia se ha sedimentado tras largos años de vida política pública. Conocedor agudo de la sociedad dominicana y consciente de las transformaciones operadas a lo largo de todos estos años, el Dr. Balaguer ha iniciado una gestión de gobierno enarbolando un programa pragmático de reactivación económica, de adcentamiento administrativo y de respeto al imperio de la ley. Sin embargo, el carácter conservador de su pensamiento político y el estilo fuertemente personalista de su liderazgo carismático, permiten sugerir que el Dr. Balaguer no emprenderá, a menos que se desarrolle un fuerte movimiento con consenso nacional, reformas constitucionales profundas que supongan una modificación significativa de las instituciones básicas del sistema político dominicano. Más aún, esos mismos elementos definitorios del discurso y liderazgo políticos del Dr. Balaguer abren una interrogante sobre las posibilidades futuras de expansión democrática en la sociedad dominicana, ya que, una vez Balaguer haya desaparecido física o políticamente del escenario político, quedará indeterminado cuáles habrán de ser los puntos nodales de agregación colectiva y los mecanismos institucionales a través de los cuales el sistema político dominicano canalizará y procesará los conflictos y demandas políticos y sociales.

NOTAS

1. *Listín Diario*, 6 de diciembre de 1966. p. 7.
2. Esta Constitución fue votada por la Asamblea Revisora el 29 de abril de 1963. La misma contenía 176 artículos, divididos en dos partes: la primera se refería a las "Relaciones Económicas y Etico-Sociales", y la segunda a la "Organización de la República". Entre las disposiciones consagradas por esta constitución se encontraban: el derecho de los obreros a participar en los beneficios de las empresas; prohibición de los latifundios privados, declaración del minifundio como antieconómico y antisocial; pago de plusvalía por parte de los propietarios de terrenos que hayan logrado un aumento del valor sin inversión de trabajo o de capital; igualdad entre los cónyuges, incluyendo lo relativo al régimen económico; disolución del matrimonio por el divorcio; prohibición a los Oficiales del Estado Civil de hacer constar la calidad de hijo natural o legítimo en los certificados de nacimiento que expidan, etc.
3. Discurso de juramentación 16 de agosto de 1986; *Hoy*, 18 de agosto de 1986. p. 11.

4. Cfr. Bobbio, Norberto: "Democracia Representativa y Democracia Directa". **El futuro de la democracia**. Barcelona: Plaza & Janes, 1984. pp. 59-60.
5. Groisman, Enrique I. "El proceso de reorganización nacional y el sistema jurídico". En: Oscar Oszlak, comp. **Proceso, crisis y transición democrática**. Argentina. p. 65.
6. Sánchez Ferlosio, Rafael. "La cuestión policial". En: **El País**, domingo 31 de mayo de 1987. p. 15.
7. Vale citar, a título de ejemplo, los proyectos que creaban la carrera civil y el servicio administrativo, el Tribunal de Garantías constitucionales, entre otros.