



Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra  
Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS)  
Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM)

---

*Resultados de la IV Encuesta Nacional de  
Cultura Política y Democracia  
(Demos 2004)*

-Informe final-

Ramonina Brea  
Isis Duarte  
Mitchell Seligson

Enero de 2005  
Santo Domingo

## ÍNDICE

Págs.

<b>PRESENTACIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>4</b>
<b>LA VISION ACERCA DE LA DEMOCRACIA Y EL ACOMODO DE VALORES AUTORITARIOS.....</b>	<b>4</b>
<b>A. APOYO A LA DEMOCRACIA Y SATISFACCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>1.1 El apoyo a la democracia en tiempos de crisis.....</b>	<b>4</b>
Amplio apoyo a la democracia.....	4
<b>1.2 El apoyo a la democracia y la intensidad de la participación Ciudadana.....</b>	<b>7</b>
<b>1.3 Partidos, organizaciones de la sociedad civil y apoyo a la Democracia apoyo a la democracia según partidos y organizaciones sociales.....</b>	<b>10</b>
Apoyo a la democracia según cada partido político.....	12
<b>1.4 Amplia insatisfacción con el funcionamiento de la Democracia.....</b>	<b>16</b>
<b>1.5 Los fundamentos: la libertad, la igualdad y la tolerancia.....</b>	<b>23</b>
<b>B. PERVIVENCIA Y ACOMODO DE LOS ELEMENTOS TRADICIONALES Y AUTORITARIOS.....</b>	<b>26</b>
<b>1.6 La dimensión cultural de la constitución del sujeto como portador de derechos.....</b>	<b>27</b>
La persistencia de valores que obstaculizan la constitución del sujeto de derechos.....	27
La conducta basada en elementos externos al sujeto.....	30
Actitud basada en el control y determinación de sí mismo: mayor interés y activación en los asuntos públicos.....	33
<b>1.7 La escasa secularización.....</b>	<b>34</b>
<b>1.8 Gobierno de mano dura.....</b>	<b>36</b>
<b>1.9 Las formas del autoritarismo y su mayoritaria adopción.....</b>	<b>37</b>
Las clases medias hacia actitudes autoritarias.....	39
Las actitudes autoritarias según los partidos políticos.....	40
<b>1.10 El clientelismo .....</b>	<b>42</b>
Los partidos electorales con componente clientelar.....	46
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>54</b>
<b>LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL, CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES Y APOYO POLITICO.....</b>	<b>54</b>
<b>A. INSATISFACCIÓN DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL Y DESCONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES.....</b>	<b>54</b>
<b>2.1 Los cambios culturales y el malestar de la política.....</b>	<b>54</b>
<b>2.2 Insatisfacción con el desempeño gubernamental.....</b>	<b>56</b>
<b>2.3 Desconfianza en instituciones y autoridades.....</b>	<b>60</b>

2.4 Desconfianza política y participación.....	68
2.5 Factores que impactan la confianza en organismos gubernamentales.....	72
<b>B. APOYO AL SISTEMA POLÍTICO.....</b>	<b>78</b>
2.6 Bajo apoyo al sistema político.....	78
Factores que inciden en el apoyo al sistema político.....	80
<b>CAPÍTULO III.....</b>	<b>84</b>
<b>LA CORRUPCIÓN: EXPERIENCIA DIRECTA Y PERCEPCIÓN.....</b>	<b>84</b>
<b>A. LA CORRUPCIÓN EN UN ENTORNO DE FRAGILIDAD INSTITUCIONAL.....</b>	<b>84</b>
3.1 El entorno institucional y cultural de la corrupción.....	84
La corrupción ¿es un comportamiento individual o es una práctica compartida?.....	85
La pervivencia de elementos tradicionales favorece la corrupción...	88
<b>B. EL ESTUDIO DE LA CORRUPCIÓN.....</b>	<b>89</b>
<b>C. LA CORRUPCIÓN EN LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES.</b>	
3.3 El soborno: hacia la visibilidad de la corrupción cotidiana.....	91
Alto nivel de frecuencia del soborno.....	92
Los sobornos según los diferentes servicios públicos.....	92
En la Policía es más frecuente en los de mayores ingresos, en los otros servicios varía.....	96
En la Policía Nacional y en los Tribunales el soborno es más frecuente... ..	96
... Pero la mayor cantidad de sobornos ocurre en los hospitales y las escuelas.....	97
La corrupción afecta la satisfacción con los servicios escolares y hospitalarios.....	98
<b>D. CORRUPCIÓN: DESCONFIANZA Y DESLEGITIMACIÓN.....</b>	<b>99</b>
3.4 Corrupción y satisfacción con la gestión pública.....	100
3.5 Corrupción: desconfianza y menos apoyo al sistema político.....	101
<b>E. PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN.....</b>	<b>102</b>
3.6 Percepción de la corrupción en funcionarios y actores.....	103
Los diputados y policías son percibidos como los funcionarios más corruptos.....	103
Los dirigentes de partidos y los abogados son considerados de los más corruptos.....	104
Experiencia de soborno impacta en la percepción de integridad de funcionarios claves.....	106
3.7 Extensión de la corrupción.....	107
3.8 El impacto de la percepción de la corrupción privada y pública en el apoyo al sistema.....	108
3.9 La opinión acerca de la posibilidad de erradicación de la corrupción en los gobiernos y en la política.....	110
<b>CAPITULO IV.....</b>	<b>116</b>
<b>LA JUSTICIA DOMINICANA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA.....</b>	<b>116</b>
4.1 Evaluación del sistema judicial dominicano.....	118
a) La visión de la población usuaria del sistema judicial.....	118
Hay menos usuarios entre los más pobres.....	119
La escolaridad aumenta la proporción de usuarios del sistema	

Judicial.....	120
b) La calidad del servicio judicial y la integridad.....	121
Tratamiento recibido durante la prestación del servicio.....	121
Mayor incidencia de soborno en la Policía Nacional.....	122
A mayor nivel socioeconómico y educativo más soborno policial...	123
La corrupción administrativa incide en la satisfacción con el servicio Judicial.....	124
c) Percepción del desempeño y la integridad de los actores judiciales...	124
Percepción cada vez más negativa del desempeño de los actores Judiciales.....	125
La gente considera corruptos a la gran mayoría de los funcionarios Judiciales.....	126
d) Factores que inciden en la percepción del desempeño y la integridad de los actores judiciales.....	127
e) La percepción del funcionamiento de la justicia.....	129
A mayor educación menor satisfacción con el funcionamiento de la Justicia.....	130
Se mantiene la insatisfacción con el funcionamiento de la justicia.....	130
f) La credibilidad del sistema judicial dominicano permanece muy baja...	132
La credibilidad en la justicia y la experiencia de la gente usuaria....	134
<b>4.2 El sistema policial y la seguridad personal.....</b>	<b>135</b>
a) La población usuaria del sistema policial dominicano.....	136
Tratamiento recibido por los usuarios de la Policía Nacional.....	137
La corrupción en las instituciones policiales y otras prácticas Indebidas..	138
b) La visión de las personas que se consideran víctimas de la delincuencia.....	139
La ciudadanía se siente cada vez más insegura.....	139
La inseguridad es mayor en los estratos sociales más altos.....	140
Cuantificando las víctimas de la delincuencia.....	140
Como responden las víctimas de la delincuencia.....	141
c) Opiniones de la ciudadanía sobre qué hacer ante la delincuencia....	142
Valoración de la vigencia de la ley en la detención del delincuente...	143
<b>4.3 Relación entre percepciones, valores y prácticas en el ámbito Judicial.....</b>	<b>147</b>
a) Impacto de la satisfacción con el desempeño de los funcionarios en la Evaluación del funcionamiento de la justicia.....	147
b) Influencia de la experiencia que tiene la población acerca del sistema judicial en la percepción del funcionamiento de la justicia.....	148
c) Valores sobre la justicia y experiencia dentro del sistema judicial.....	149
d) Evaluación del funcionamiento de la justicia según características sociopolíticas de la población entrevistada.....	150
e) La ciudadanía aún espera una modificación profunda de la justicia dominicana.....	151
Desconfianza en la justicia dominicana y propensión al cambio.....	152
La población usuaria del sistema judicial.....	153
Tratamiento recibido durante la prestación del servicio.....	153
Mayor incidencia de soborno en la Policía Nacional.....	154
El índice de prácticas policiales indebidas.....	154
Ineficacia en el desempeño de los actores judiciales.....	154
La gente considera corruptos a la gran mayoría de los funcionarios Judiciales.....	155

La credibilidad del sistema judicial dominicano permanece muy baja.....	155
La visión de las personas que se consideran víctimas de la delincuencia.....	155
La ciudadanía se siente cada vez más insegura.....	156
Cuantificando las víctimas de la delincuencia.....	156
Gran valoración de la vigencia de la ley en la detención del delincuente.....	156
<b>CAPÍTULO V.....</b>	<b>157</b>
<b>LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL SISTEMA ELECTORAL.....</b>	<b>157</b>
<b>A. LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....</b>	<b>158</b>
<b>5.1 Interés en la política .....</b>	<b>158</b>
Perdura el desinterés de la gente por los temas políticos .....	158
Disminuye el interés en la política de las capas más escolarizadas.....	160
Las mujeres están interesándose lentamente en la política.....	161
<b>5.2 La participación en partidos políticos.....</b>	<b>162</b>
La mayoría de la gente piensa que los partidos no representan sus intereses .....	<b>163</b>
Percepciones sobre las funciones de los partidos.....	164
Valoración de la democracia interna en la selección de las candidaturas.....	165
Una década sin cambios en la pertenencia y simpatía partidaria...	167
Los partidos políticos preferidos por la población entrevistada .....	169
La mayoría de la población entrevistada se identifica con el PLD...	170
Los cambios en las preferencias políticas: las deserciones y los desplazamientos interpartidistas.....	172
Las deserciones políticas.....	173
La movilidad política o el desplazamiento de las afinidades.....	174
<b>5.3 La credibilidad de la clase política dominicana.....</b>	<b>175</b>
<b>B. LAS ELECCIONES DOMINICANAS: VALORACIÓN, PARTICIPACIÓN Y LEGITIMIDAD.....</b>	<b>179</b>
<b>5.4 La valoración de la democracia electoral.....</b>	<b>180</b>
<b>5.5 La disposición ciudadana a participar en las elecciones.....</b>	<b>181</b>
<b>5.6 La participación electoral y los factores condicionantes.....</b>	<b>182</b>
<b>5.7 La legitimidad del sistema electoral dominicano.....</b>	<b>186</b>
<b>CAPÍTULO VI.....</b>	<b>192</b>
<b>LA PARTICIPACIÓN Y LAS EXPECTATIVAS DE CAMBIO.....</b>	<b>192</b>
<b>A. LA PARTICIPACIÓN .....</b>	<b>194</b>
<b>6.1 Aceptación de la participación política convencional.....</b>	<b>194</b>
La aceptación de la participación política convencional en la Demos 2004.....	195
<b>6.2 Amplios sectores favorecen una participación más democrática.....</b>	<b>197</b>
<b>6.3 La pertenencia a organizaciones y los cambios experimentados en el Período.....</b>	<b>199</b>
Decrece la membresía en organizaciones sociales.....	200
Los condicionantes de la participación en organizaciones.....	201
Los tipos de organizaciones.....	203
Condicionantes de la participación activa en organizaciones de la sociedad civil .....	205

6.4 Participación activa en organizaciones sociedad civil e interés en la política.....	206
6.5 El perfil organizativo y el impacto de la doble membresía... Organizaciones de la sociedad civil: valores y prácticas políticas.....	210 212
<b>B. LAS EXPECTATIVAS DE CAMBIO SOCIAL Y POLÍTICO.....</b>	<b>218</b>
6.6 La profundidad del cambio social y político que requiere el país	218
6.7 El ámbito de las reformas y la aceptación del cambio.....	221
Abrumadora mayoría demanda la creación de nuevos mecanismos de participación.....	221
La necesidad de una modificación profunda de la justicia dominicana	222
La mayoría está de acuerdo con reducir el poder del presidente.....	222
Rechazo a la visión de la política como un asunto masculino.....	223
Alta disposición al cambio o a las reformas políticas.....	224
A modo de conclusión.....	228
Las organizaciones territoriales ocupan el primer lugar pero decrece la membresía.....	229
Organizaciones de la sociedad civil: valores y participación política....	230
Gran aceptación de la participación en actividades políticas Convencionales.....	231
Abrumadora mayoría favorece ampliar y democratizar la participación Política.....	231
La mayoría espera un cambio social y político de cierta magnitud.....	232
Las dimensiones del cambio político que espera la gente.....	232
El impacto de las variables sociopolíticas en las expectativas de cambio	233
<b>CAPITULO VII.....</b>	<b>235</b>
<b>MUJER Y POLÍTICA.....</b>	<b>235</b>
<b>A. LAS ACTITUDES FEMENINAS HACIA LA DEMOCRACIA Y EL AUTORITARISMO.....</b>	<b>235</b>
7.1 Igual apoyo a la democracia y mayor insatisfacción con ella... Tolerancia diferenciada por sexo.....	235 236
7.2 El paternalismo: uno de los nudos de la democracia y de la subordinación femenina.....	237
7.3 Disminuye el alto autoritarismo en la mujer.....	239
<b>B. ACEPTACIÓN DE LA MUJER EN LA POLÍTICA Y DE SU AUTONOMÍA PERSONAL.....</b>	<b>241</b>
7.4 Cambios en la limitada aceptación de la autonomía de la mujer.....	241
7.5 Cambios significativos en la aceptación de la mujer en la política.....	245
Aumenta la consideración de la capacidad de la mujer para gobernar y la confianza en candidaturas femeninas.....	248
<b>C. LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES.....</b>	<b>249</b>
7.6 Perfil organizativo de las mujeres.....	249
7.7 La composición sexual en las organizaciones sociales.....	250
7.8 La militancia femenina sobrevive a los pocos incentivos de los partidos.....	252

<b>CAPITULO VIII.....</b>	<b>256</b>
<b>APOYO AL SISTEMA, TOLERANCIA Y CORRUPCIÓN EN</b>	
<b>REPÚBLICA DOMINICANA: PERSPECTIVAS COMPARATIVAS...</b>	<b>256</b>
Un indicador pronosticador de una democracia estable.....	256
Medición del apoyo al sistema.....	260
Predictores de apoyo al sistema.....	261
Confianza en las instituciones.....	262
Apoyo al sistema: indicadores (variables) individuales.....	263
Tolerancia política.....	264
Medición de la tolerancia política.....	265
Apoyo al sistema y tolerancia política.....	268
Relación empírica entre tolerancia y apoyo al sistema en	
República Dominicana.....	271
Corrupción en la República Dominicana en perspectiva	
Comparada.....	273
La corrupción en las instituciones estatales: Los tribunales	
de justicia y los municipios.....	274
La corrupción en los servicios públicos.....	275
La corrupción en la policía.....	276
Percepción sobre la corrupción.....	277
Experiencia personal directa con la corrupción .....	278
<b>NOTA A PROPÓSITO DE LA METODOLOGÍA DE TRABAJO..</b>	<b>281</b>
 <b>ANEXO I</b>	
<b>EL TRABAJO DE CAMPO Y EL PERFIL DE LA POBLACIÓN</b>	
<b>ENTREVISTADA.....</b>	<b>282</b>
 <b>ANEXO II</b>	
<b>DISEÑO DE LA MUESTRA PARA LA ENCUESTA</b>	
<b>DEMOS-04 EN LA REPUBLICA DOMINICANA (DEMOS – 2004)</b>	<b>282</b>
 <b>ANEXO III</b>	
<b>CUESTIONARIOS.....</b>	<b>298</b>
 <b>ANEXO IV</b>	
<b>METODOLOGIA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LOS INDICES</b>	<b>328</b>
 <b>INDICE DE CUADROS.....</b>	<b>351</b>
<b>INDICE DE GRAFICOS.....</b>	<b>361</b>

## **PRESENTACION**

La Encuesta Nacional de Cultura Política y Democracia (DEMOS 2004) está dirigida a conocer la visión compartida, las actitudes y creencias acerca de la democracia, el sistema político y la gestión gubernamental de las dominicanas y dominicanos. Igualmente indaga acerca de los modos e intensidad del ejercicio de la ciudadanía y de su relación con el sistema político.

Es la cuarta de una serie de encuestas (realizadas en 1994, 1997, 2001 y ahora en el 2004) lo cual permite el conocimiento de los cambios y continuidades acontecidos en el transcurso de una década. Esta posibilidad abierta por las Demos posibilita seguir el comportamiento de la cultura política en el transcurso de los acontecimientos y procesos políticos que han pautado estos últimos e importantes años, marcados por crisis político-electorales, reformas institucionales y serios bloqueos en la institucionalidad y profundización de la democracia.

En esta nueva entrega se introdujeron innovaciones sustanciales, tanto en el contenido de las áreas temáticas, en la ampliación del radio de comparación, así como en las modalidades del cuestionario. Se amplió la indagación sobre las percepciones y prácticas acerca de la justicia y la corrupción, temas que además de estar en el debate y ser de sumo interés para la opinión pública, revisten una importancia crucial en los actuales procesos de institucionalización. Para el área de justicia la Demos 2004 aporta un valioso material que permitirá conocer las urgencias y características de la administración de la justicia, tal como son percibidas por las personas entrevistadas. En el caso de la corrupción, una vez más las Demos se constituyen en pioneras y aportan, por primera vez a nivel nacional, evidencias empíricas acerca de la magnitud y rasgos de la corrupción en el país.

Una tercera innovación ha sido la incorporación de la perspectiva regional, de manera que los hallazgos y rasgos de la cultura política dominicana puedan ser comparados con un conjunto de países de América Latina. Para estos fines se modificó el cuestionario para viabilizar la comparación con aquellos de encuestas similares que se realizaron en Costa Rica, Salvador, México, Colombia, Panamá, Honduras, Guatemala, Bolivia y Ecuador. Los cambios introducidos en el cuestionario con los fines de posibilitar la comparación con los demás países, afectaron en alguna medida la posibilidad de comparación con las informaciones obtenidas por las Demos anteriores, sin embargo, la posibilidad de



contextualizar el caso dominicano en el contexto regional compensan la pérdida de comparación que ocurrió en algunas áreas.

Una última innovación fue el cambio de escalas cualitativas a cuantitativas que abre un abanico y nuevas potencialidades a recursos estadísticos más soportados que están a disposición de las ciencias sociales. La Demos 2004 fue realizada por el Centro Universitario de estudios Políticos y Sociales (CUEPS de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra y el Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM) y, con una muestra aleatoria representativa diseñada para posibilitar la comparación con las Demos anteriores, se realizó entre el 20 de enero y el 3 de marzo con un total de 4,460 entrevistas individuales realizadas.

En el primer capítulo se aborda el apoyo a la democracia y la satisfacción que se tiene de su funcionamiento, así como las formas e intensidad ciudadana brindadas a la legitimación del sistema de gobierno democráticos y el aporte de los diferentes partidos en este sentido. También se presenta la visión temporal de los bloqueos de la dimensión cultural de la constitución de los dominicanos y dominicanas como sujetos de derechos, así como la persistencia y acomodo de elementos tradicionales y autoritarias.

El segundo capítulo pasa revista a la percepción de la gestión gubernamental en toda la década y a los aspectos tan relevantes como la confianza en las instituciones y los factores que inciden en la misma. También estudia la composición social y características del apoyo al sistema político.

Varios aspectos sobre las instituciones políticas partidistas se abordan en la primera parte del capítulo tercero. Al igual que en otras encuestas Demos, se aportará información sobre la pertenencia a organizaciones políticas y los factores que inciden en el nivel de simpatía y membresía, la confianza de la ciudadanía en estas organizaciones y las percepciones sobre las funciones que desempeñan, entre otros aspectos. Además de dar seguimiento a los posibles cambios en esos tópicos, otra de las novedades de la Demos 2004 que se presenta en este capítulo es el estudio de la adhesión de la ciudadanía a partidos políticos específicos, así como el análisis de los cambios acaecidos en los últimos 5 años en las afinidades políticas de la gente, como una expresión de la volatilidad de la actividad política en el país. A partir de la construcción de nuevos índices en la segunda parte del capítulo tercero se pasa balance a los cambios que se han efectuado durante la década estudiada en la percepción y la valoración del voto, como ámbito de ejercicio de la democracia, la confianza y credibilidad que tienen los ciudadanos y ciudadanas en las

autoridades que han administrado los procesos electorales y los niveles de participación en los comicios. A nivel exploratorio, el estudio busca también identificar los factores sociales y políticos que podrían estar incidiendo en los aspectos considerados.

La nueva versión de la Encuesta de Cultura Política y Democracia (Demos 2004) ofrece una indagación más amplia acerca de las percepciones, valores y prácticas de la ciudadanía en el *área judicial*, profundizando el conocimiento acerca del funcionamiento y la credibilidad de la justicia y sobre el desempeño de los actores judiciales. También presenta una evaluación de la calidad del servicio a través del testimonio ofrecido por la población entrevistada que acudió a la policía, fiscalía o tribunales del país a tratar algún asunto judicial el año anterior a la aplicación de la encuesta. Por último, uno de los elementos novedosos de la Demos 2004 en este campo es la incorporación del estudio del rol de la policía nacional, incluyendo la problemática de la delincuencia y la visión de las personas que se consideran víctimas.

Para conocer el grado de significación estadística de los datos y el alcance de los hallazgos presentados en el estudio, se calcularon dos tipos de medidas de asociación entre variables, PHI y Cramer's V. Ambas resultan con valores parecidos (se derivan las dos de la estadística Chi-cuadrado de Pearson). En la primera se corrige con el tamaño de la muestra y la segunda además tiene la propiedad que sus valores se sitúan entre 0 y uno. Por esta razón en la Demos-2004 se utiliza esta última para ponderar las diferencias encontradas. La interpretación de los resultados es la siguiente: todo valor del coeficiente Cramer's V menor que 0.01 indica diferencia estadística *altamente significativa* entre los porcentajes en comparación. Un valor entre 0.01 y 0.05 señala *diferencias significativas* y mayor que 0.05 *no diferencias estadística significativas*.

Uno de los aportes de las Demos ha sido la elaboración de una potente base de datos estandarizados de todas las encuestas, que ha permitido ir monitoreando los cambios que se experimentan en el período. En las tres primeras encuestas la tabulación de los datos *incluye* los llamados casos “missing” (no sabe, rehúsa, sin respuesta), mientras que en todas las tablas elaboradas para el informe de la Demos 2004 se *excluyen* estos casos. Aunque ambas opciones de elaboración y presentación de los datos son válidas, el grupo de investigación consideró como más apropiada la alternativa de *exclure* los casos indicados. Las personas interesadas encontrarán un anexo estadístico que ofrece las frecuencias de datos para todas las preguntas del cuestionario incluyendo los casos “missing”.

## **CAPÍTULO I**

### **LA VISIÓN ACERCA DE LA DEMOCRACIA Y EL ACOMODO DE VALORES AUTORITARIOS**

#### **A. APOYO A LA DEMOCRACIA Y SATISFACCIÓN**

##### **1.1 El apoyo a la democracia en tiempos de crisis**

###### **Amplio apoyo a la democracia**

La declinación abrupta de los indicadores económicos ¿puede provocar la desafección de la democracia como sistema de gobierno? En un entorno de fragilidad institucional y de pasado autoritario como es el de la República Dominicana, la drástica disminución del desenvolvimiento económico, varios análisis de América Latina han considerado que la disminución acontecida en la preferencia de la democracia se debe al impacto de la crisis económica. ¿Podría ser un factor eficiente para el abandono de las preferencias democráticas? Estas interrogantes se conectan con el momento de la realización de la encuesta, en que el país estaba atravesando la peor crisis económica de la época moderna con efectos inflacionarios, de desempleo y devaluatorios muy significativos. En un trabajo sobre el impacto de la crisis se señala que “para el 2003 se desencadena una crisis bancaria que genera una onda recesiva que agravará la pobreza, la desigualdad y la exclusión,”<sup>1</sup> La autora expone los severos rasgos de esta crisis de los cuales destacan: el elevado costo fiscal de la quiebra bancaria estimado en un 20% del PIB, la caída de las reservas internacionales brutas en un 41% con una salida masiva de capitales, la depreciación del peso en los primeros siete meses del 2003 en un 96%.<sup>2</sup>

Durante un tiempo se pensó que los acentuados elementos tradicionales y autoritarios de la cultura política dominicana, en una situación como la presente, podrían conducir a interpelar al autoritarismo para que restaurara el desempeño económico del país. Por el contrario, el análisis que aventuramos en el 2001 se resume en dos aspectos: en primer lugar, que el apoyo a la democracia se había fortalecido en la cultura política dominicana, al tiempo, que los elementos tradicionales y autoritarios se habían acomodado a las instituciones y prácticas de tipo democrático y ya no oficiaban

---

<sup>1</sup> Susana Gámez, “Crisis financiera, pobreza y desigualdad” en V. Arbaje y otros, *El impacto socioeconómico del TLC y la pobreza en tiempos de crisis*, Fundación Friedrich Ebert, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra-Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales: Santo Domingo, 2004 (en prensa).

<sup>2</sup> *Ibíd.*

como antaño posiciones de primacía en el desencadenamiento del abandono del apoyo al régimen democrático. En segundo lugar, cuestionamos, por su simplicidad, la explicación de que el deficiente desempeño económico estuviera al origen de la desafección ciudadana al régimen democrático, al punto de registrar apoyos tan limitados como el ocurrido en Chile del 45% en el 2001.<sup>3</sup>

En un ambiente de las más agudas dificultades económicas que el país ha experimentado en el transcurso del régimen de tipo democrático, el momento es propicio para examinar la suerte de los análisis aventurados. En esta crítica situación económica, la democracia como sistema de gobierno sigue siendo preferida por la mayoría, alcanzando el 74% de las preferencias. Aún en medio de los rigores de la crisis económica esta preferencia ciudadana por la democracia sigue siendo mayoritaria. Su disminución en relación con el 77% del 2001 no fue tan significativa como para concluir que la aguda crisis económica haya provocado un derrumbe de la legitimación de la democracia, o un descenso apreciable de su adhesión. Ciertamente aumentaron las filas de los que prefieren el autoritarismo en 4 puntos porcentuales (de 8% en el 2001 al 12%) y los indiferentes a cualquier tipo de régimen mantuvieron en ambos años cuotas semejantes de un 14%.

Aunque las preferencias por la democracia son mayoritarias, estas no son sustentadas de igual manera por toda la población. El apoyo a la democracia es mayor en determinados sectores de la sociedad, especialmente en la generación de 50 años o más, cuya socialización o juventud se desarrolló al calor de las luchas antidictatoriales y de los movimientos por la instauración de la democracia de los años sesenta y siguientes. En esta generación el apoyo a la democracia alcanza un 82% frente al 67% entre los más jóvenes. El apoyo a la democracia también es mayor entre las personas con educación secundaria en adelante y entre los evangélicos practicantes (véase el cuadro 1.1)

---

<sup>3</sup> Isis Duarte y Ramonina Brea, *¿Hacia dónde va la democracia dominicana?*, Santo Domingo: PUCMM, 2002 pp. 13-15.

Cuadro 1.1  
Distribución porcentual de la población entrevistada según el régimen que apoya por  
variables sociodemográficas. Demos 2004

		Democracia	Autoritarismo	Le da igual	Total
SEXO ENTREVISTADO(A)	Masculino	74.1	12.1	13.8	100.0
	Femenino	74.3	12.1	13.6	100.0
GRUPOS DE EDAD	18-24	66.8	13.4	19.8	100.0
	25-34	71.6	14.7	13.7	100.0
	35-49	76.2	12.1	11.7	100.0
	50 y más	82.1	7.9	10.0	100.0
AÑOS DE ESTUDIO	0-5	73.7	10.6	15.7	100.0
	6-11	71.5	12.7	15.8	100.0
	12 y más	79.1	12.9	8.0	100.0
NIVELES SOCIO-ECONÓMICOS	Muy bajo	62.7	16.2	21.2	100.0
	Bajo	70.3	13.3	16.4	100.0
	Medio	77.2	10.3	12.5	100.0
	Medio alto/alto	77.2	13.5	9.3	100.0
PERTENENCIA/PRAC TICA RELIGIOSA	No pertenece	68.3	14.4	17.3	100.0
	Católico practicante	75.1	12.6	12.4	100.0
	Católico no practicante	76.6	9.5	13.9	100.0
	Evangélico practicante	81.2	11.1	7.8	100.0
	Evangélico no practicante	69.4	16.2	14.4	100.0
	Otras religiones	78.1	6.8	15.1	100.0
	Total	74.4	11.9	13.6	100.0

La composición social de los que apoyan a la democracia muestra que tanto mujeres como hombres prefieren por igual a ese sistema de gobierno, lo cual desmiente la idea de que la mujer es todavía un puntal sustancial de la legitimación de regímenes autoritarios, como parece haberlo sido en la época trujillista y en el balaguerismo.

Los datos aportan evidencia empírica al planteamiento de que los más pobres apoyan menos a la democracia. Mientras más deprimido es el nivel socioeconómico, la democracia obtiene menos sustentación: entre los niveles más bajos sólo el 63% la prefiere frente al 77% del apoyo entre los estratos más altos.

Los resultados del apoyo rendido a la democracia ha de interpretarse, sin embargo, bajo la advertencia siguiente: los que manifiestan su preferencia por la democracia no son necesariamente demócratas a carta cabal, es decir, personas que en todo caso se orientan hacia prácticas, valores y actitudes favorables a dicho régimen. Para un conjunto de países latinoamericanos, estos casos han sido consignados como “ambivalentes” y designan a aquellos que manifiestan su preferencia

por la democracia pero su acuerdo, por ejemplo, con acciones gubernamentales de tipo autoritario, si estas aumentan la eficacia gubernamental.<sup>4</sup>

## **1.2 El apoyo a la democracia y la intensidad de la participación ciudadana**

La legitimación a un régimen político comporta un consentimiento pasivo y un apoyo activo que es el más relevante. Para el caso dominicano interesa conocer si el activismo político y las diferentes formas de participación están presentes o no lo están en las personas que ofrecen su apoyo a la democracia.

Como la participación electoral no es sino una de las formas más elementales y esporádicas de participación, es necesario disponer de una visión más abarcadora que permita formarse una idea de los rasgos de la participación ciudadana en el país. En el estudio *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*<sup>5</sup> se analizan los modos de participación ciudadana y su intensidad a través de la noción aportada por O'Donnell de la intensidad de la ciudadanía. Por su pertinencia e importancia, se ha construido, con algunas variaciones debidas a las fuentes de información de las Demos, una variable con cierta similitud al índice de intensidad de la ciudadanía, empleado en aquel estudio.

Para conocer los perfiles del ejercicio de la participación ciudadana, mediante los datos disponibles, La variable de intensidad de la ciudadanía agrupa los indicadores de participación electoral (en las presidenciales pasadas); la pertenencia partidaria y participación en actividades partidarias; la participación en organizaciones sociales seleccionadas y participación en reuniones para resolver problemas de la comunidad. De todas las organizaciones incluidas en el cuestionario se seleccionaron solamente aquellas que canalizan la participación ciudadana: junta de vecinos, sindicato, organizaciones gremiales, campesinas, popular comunitaria y de mujeres<sup>6</sup>.

Como es sabido, toda democracia se fundamenta en algún nivel de participación de la ciudadanía, es decir una activación ciudadana. Y estos datos permiten conocer los diferentes modos e intensidades de la participación ciudadana en el país:

1. El 11% es altamente participativo ya que pertenece a partidos o frecuentan actividades partidarias y participa en organizaciones seleccionadas o en reuniones para la resolución de asuntos públicos.
2. Una décima parte (10%) pertenece a partidos o frecuenta actividades partidarias.

---

<sup>4</sup> PNUD, *La democracia en América Latina*, New York: PNUD, 2004, p. 140.

<sup>5</sup> *Ob. Cit.*

<sup>6</sup> Para el detalle de este índice véase el Anexo IV.

3. El 22% participa en organizaciones seleccionadas o en reuniones para la resolución de asuntos públicos.
4. Un tercio (33%) sólo participó electoralmente en las últimas elecciones presidenciales.
5. El 24% no tiene ninguna participación de las referidas con anterioridad

Una parte significativa de las personas entrevistadas, el 43%, es decir cuatro de cada diez, desarrollaron acciones en la vida pública del país, independientemente de la participación electoral. Este conjunto realiza una participación ciudadana activa tal como la membresía de organizaciones sociales ligadas a los asuntos públicos o en actividades para la resolución de problemas que afectan a la comunidad, sea en la membresía y actividades partidarias. Este 43% de la población marca un potencial de activación ciudadana en las organizaciones sociales y partidarias.

Al interior de este conjunto de ciudadanas y ciudadanos se destacan tres grupos, según la orientación e intensidad de la participación ciudadana. En primer lugar, se anota un grupo altamente participativo ya que interviene tanto en las actividades y membresía de las organizaciones sociales como en actividades partidarias o membresía partidaria. Este grupo que muestra una gran intensidad de la ciudadanía en lo que concierne la dimensión de la participación alcanza algo más de la décima parte de las personas entrevistadas (11%). El segundo y tercer grupos muestran menos intensidad participativa ya que intervienen solamente en el ámbito partidario o solamente en el ámbito de las organizaciones seleccionadas y acciones sociales. El menos numeroso de estos dos grupos es el que orienta su acción pública a través de las instancias partidarias y suma un 10% del total, mientras el grupo que orienta su acción pública en el ámbito de las organizaciones y acciones sociales consideradas es algo más de un quinto de la población total, es decir el 22%.

Además de ese grupo de ciudadanos con alguna actividad de participación, se encuentra el grupo que sólo participó en las últimas elecciones presidenciales. Existe una franja numerosa de algo más de un tercio de las personas entrevistadas (33%) que sólo ejerció la participación electoral en las elecciones presidenciales de 2000, que es un tipo de participación esporádica consistente en acudir a las urnas cada cierto tiempo. Finalmente, casi un cuarto de las personas entrevistadas (el 24%) puede ser catalogado como ciudadano desmovilizado o apático ya que no participan ni siquiera en las elecciones presidenciales, a pesar de ser una actividad relativamente enraizada en la vida política de la nación. Tampoco participa en las actividades públicas que reseñamos anteriormente.

Tomando de referencia las actividades contempladas para esta clasificación, la intensidad de participación se distribuye de la siguiente manera:

- El 43% interviene con niveles de participación en la vida pública más allá de la votación.
- El 33% sólo se activó de manera puntual en ocasión de las elecciones presidenciales.
- El 24% está francamente desmovilizado en referencia a las actividades contempladas en esta clasificación. Si se le suma la categoría anterior forman un conjunto del 56%, es decir más de la mitad de la población entrevistada.

La legitimación a un régimen político comporta un consentimiento pasivo y un apoyo activo que es el más relevante. Para el caso dominicano interesa conocer si el activismo político y las diferentes formas de participación están presentes o no lo están en las personas que ofrece su apoyo a la democracia.

La proporción de gente que participa puede significar un potencial importante para el funcionamiento del sistema político. Aunque no ha sido establecido (ni lo puede ser) un nivel óptimo de participación para la marcha de la democracia, nos parece que la existencia de un 43% que participa mas allá de las elecciones, muestra la existencia de un interesante potencial de participación ciudadana. La cual contrasta, sin embargo, con la inexistencia de canales efectivos de participación.

Además de presentar los modos e intensidad de participación ciudadana existentes en el país, interesó conocer los niveles de presencia del activismo ciudadano entre las personas que ofrecen su apoyo a la democracia, en cierta medida de lo que se trata es de conocer el grado de activismo ciudadano con que cuenta la democracia. En otras palabras, de conocer el grado de activismo ciudadano con que cuenta la democracia. Entre los que prefieren la democracia se encuentra la mayor proporción del grupo altamente participativo: el que es políticamente activo tanto en el ámbito partidario como en el ámbito público de las organizaciones y acciones sociales. Los que participan en organizaciones y tienen membresía o actividad partidaria tienen en sus filas el 84% que prefieren la democracia. Mientras los ciudadanos desmovilizados o apáticos, que no han participado ni siquiera en las elecciones, tienen una proporción menor en 14 puntos porcentuales con un monto de 69% (véase el cuadro 1.2).



Cuadro 1.2  
Distribución porcentual de la población entrevistada según el régimen  
que apoya por intensidad de la ciudadanía. Demos 2004

		Preferencia por:			
		Democracia	Autoritarismo	Le da igual	Total
INTENSIDAD DE LA CIUDADANÍA SOCIAL Y POLÍTICA	Ninguna participación	69.1	11.6	19.4	100.0
	Solo participación electoral	74.2	13.4	12.4	100.0
	Pertenece a partidos o frecuente actividad partidarias	76.0	12.1	11.9	100.0
	Participa en organizaciones e iniciativas sociales	74.6	12.6	12.7	100.0
	Participa en organizaciones e iniciati. y pertenece a partidos o frecuente actividades partidarias	83.6	8.2	8.3	100.0
Total		74.2	12.1	13.7	100.0

Este patrón se verifica a la inversa para los grupos no democráticos (que prefieren el autoritarismo o que le da lo mismo cualquier régimen) ya que son los menos activos políticamente. En el grupo de los no democráticos los ciudadanos desmovilizados o apáticos tienen una proporción de 31%, mientras que los más activos llegan solamente a 16.5%. Así, el apoyo mayoritario a la democracia como forma de gobierno, está respaldado por un mayor activismo ciudadano que el que desarrollan los grupos que no apuestan por la democracia.

### 1.3 Partidos, organizaciones de la sociedad civil y apoyo a la democracia

#### Apoyo a la democracia según partidos y organizaciones sociales

¿Cuál es el aporte de los partidos para atraer y concitar el apoyo a la democracia entre su militancia y simpatizantes? Cuando se agrupa la población según pertenencia y simpatía partidarias resalta claramente que los partidos constituyen una fuerza política que estimula la legitimación de la democracia en sus adeptos y simpatizantes. Entre los que no tienen lazos de simpatía o pertenencia, solamente el 70% apoya a la democracia y esta proporción va aumentando a medida que los lazos con los partidos se intensifican: el 75% entre los simpatizantes y el 82% entre los militantes (véase el cuadro 1.3).

A los tres líderes históricos se les atribuye la personalización de la política que dificultó la institucionalización de los partidos, sin embargo, tras la desaparición física de estos líderes, los partidos políticos despliegan una creciente declinación de su institucionalización y de sus funciones de representación y vinculación con la ciudadanía. En la opinión pública se ha manifestado el desencanto con los partidos

políticos, también desde las organizaciones sociales se les ha formulado críticas y requerido un ejercicio del poder más compartido y el cumplimiento de sus funciones de representación a cabalidad, lo cual a veces ha dado lugar a un pugilato de mutuas recriminaciones entre partidos y organizaciones. Por lo menos hasta ahora los partidos se muestran reticentes a toda cesión de poder como también a introducir cambios reales en el ejercicio de la actividad partidaria para organizar la participación, propiciar la agregación de intereses más compartidos y proporcionar vínculos institucionales entre la ciudadanía, los grupos sociales y el Estado. Por su parte, las organizaciones sociales al entrar en la arena pública pretenden constituirse en un elemento de renovación y de cambio de las formas de hacer política.

Cuadro 1.3  
Distribución porcentual de la población entrevistada según el régimen que apoya por pertenencia a partidos y por pertenencia a partidos y organizaciones. Demos 2004

		Preferencia por			
		Democracia	Autoritarismo	Le da igual	Total
SÍNTESIS DE PERTENENCIA A PARTIDO	Pertenece	81.8	10.0	8.2	100.0
	Simpatiza	74.6	12.1	13.3	100.0
	No pertenece ni simpatiza	69.7	13.2	17.1	100.0
SÍNTESIS DE PERTENENCIA A PARTIDOS Y A ORGANIZACIONES	Pertenece a organizaciones seleccionadas y partidos políticos	86.0	8.9	5.2	100.0
	Sólo pertenece a partido político	78.4	10.9	10.7	100.0
	Sólo pertenece a organizaciones seleccionadas	73.6	13.6	12.8	100.0
	No pertenece ni a organizaciones ni a partido	71.9	12.2	15.9	100.0

Más allá de los discursos y prácticas de las elites partidarias y de los dirigentes de las organizaciones sociales, estos dos tipos de organización cuentan con bases o participantes, a los cuales no siempre han prestado la atención debida. Este estudio de la cultura política aporta elementos para conocer mejor las diferencias o similitudes entre las personas pertenecientes a los dos tipos de organización. Para facilitar una mejor visualización de los rasgos de cultura política, se organizaron los datos tomando en cuenta el perfil organizativo que presentan las personas entrevistadas según la pertenencia a ambos tipos de organizaciones: a) a los que solamente son miembros de organizaciones sociales, b) a los que sólo militan en los partidos políticos y c) a los que pertenecen a ambos tipos de organización. El resultado devela aspectos poco

conocidos: los miembros de las organizaciones sociales no son los abanderados del apoyo a la democracia como sistema de gobierno ya que entre sus filas se encuentra solamente el 74% que la apoya, porcentaje que es el equivalente al total nacional. Por su parte, los militantes partidarios tienen la proporción ligeramente mayor de un 78%. El mayor nivel de apoyo a la democracia de un 86% ocurre entre los que pertenecen a ambos tipos de organizaciones –partidarias y organizaciones sociales-, es decir, los que poseen una doble membresía. Al organizar los datos integrando la participación en partidos y organizaciones sociales, se puede concluir que las organizaciones de la sociedad civil no logran atraer una membresía portadora del mayor potencial de preferencia y legitimación de la democracia, mientras los partidos lo logran en una proporción escasamente mayor que las organizaciones sociales. Es entre la minoría de los que tienen doble militancia que se concentra la mayor proporción de personas entrevistadas que apoyan a la democracia.

### **Apoyo a la democracia según cada partido político**

Por primera vez en la serie de las Demos se cuenta con información diferenciada por cada uno de los partidos políticos. Es la primera ocasión en que se registran los nombres de los partidos a los que pertenecen, simpatizan o votan las personas entrevistadas, lo cual permite conocer más de cerca las características, así como las diferencias y semejanzas de la cultura política de las personas entrevistadas que se organizan alrededor de cada una de estas fuerzas políticas.

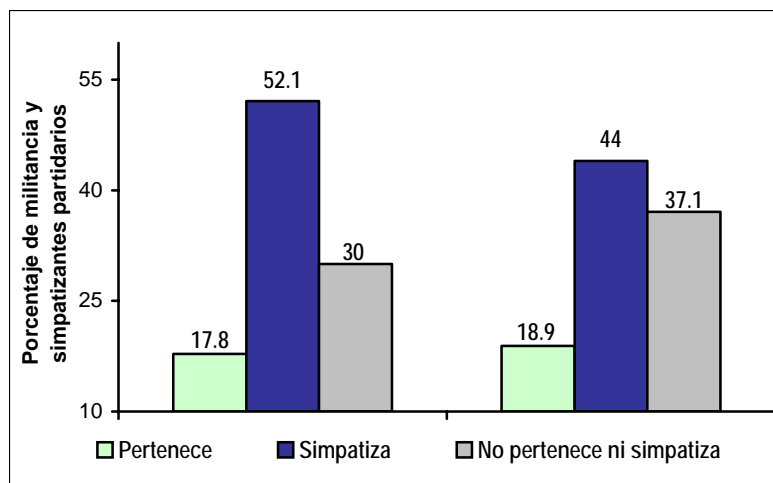
En los últimos diez años la matrícula partidaria se ha mantenido en menos de un quinto (19%) de las personas entrevistadas, y en el año 2004 los simpatizantes duplican la membresía partidaria alcanzando el 44%, lo cual totaliza un importante conjunto poblacional de 63% de la población que mantiene lazos con los partidos o afinidad. Ciertamente, el fenómeno ya conocido de su desideologización, su anulación como terreno de discusión de los problemas y propuestas fundamentales del país, así como de su franca conversión a partidos electorales ha ido diluyendo la polarización de las orientaciones y preferencias políticas de sus simpatizantes y militantes, las cuales se fueron modificando y haciendo cada vez más indiferenciadas, si se las compara con las ideas centrales a la hora de la fundación de los partidos y su posterior desarrollo. La desconfianza manifestada mayoritariamente hacia los partidos, y la ola de desencanto que manifiesta una parte de la opinión pública, no ha perjudicado la capacidad de los partidos de atraer o mantener las cuotas de membresía que hasta ahora han necesitado

para su vigencia electoral, aunque ya empieza a notarse un descenso de los simpatizantes de los partidos en general.

A pesar de que la información se levantó al inicio de una muy intensa coyuntura preelectoral de activación de las simpatías partidarias, en la década estudiada aumentaron los que no militan ni simpatizan con los partidos políticos. Ese segmento que no tiene afinidad partidaria era en 1994 de un 30% y diez años después aumentó a un 37% (véase el Gráfico 1.1). Esta pérdida de identificación o de afinidad partidaria amerita, por su significación, ser estudiada.

Este estudio permitirá conocer en cuáles aspectos de la cultura política existe una mayor similitud entre los partidos y también indicar las diferencias más acentuadas. Al momento de la celebración de la Demos, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD), luego que actuó para convertirse en un partido de masas a raíz de su derrota electoral de 2000, es el que cuenta con la mayor proporción de militantes y simpatizantes, hasta el punto de superar la de los otros dos partidos juntos. El fenómeno del crecimiento del PLD, en este momento marcado por una muy favorable coyuntura electoral, se verificó sin romper los topes históricos de la proporción de militantes y de simpatizantes que ha habido en los últimos diez años. Esos topes históricos fueron de un 18-19% para la militancia y un 53% para los simpatizantes. A partir de 1997 se produjo una ligera inflexión descendente de la proporción de simpatizantes hasta llegar en el 2004 a un 45% del total de personas entrevistadas.

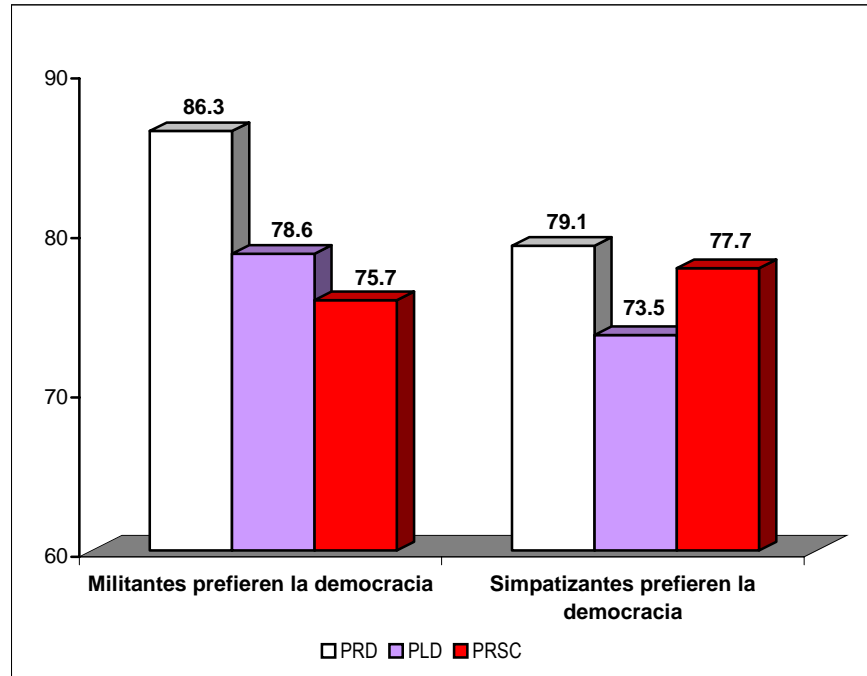
Gráfico 1.1  
Porcentaje de militancia y simpatizantes partidarios, 1994 y 2004



En términos de militancia y votantes, el PLD en 1996 clasificaba como el más pequeño de los tres partidos mayoritarios, y ha experimentado un extraordinario crecimiento ya que al cabo de 8 años concentra el 48% de la militancia partidaria total y una clara mayoría del total de las personas entrevistadas (68%) que manifiestan tener una simpatía partidaria. Al verificarse dentro de las fronteras de las cuotas históricas de militantes y simpatizantes, el notorio crecimiento del PLD implica necesariamente: a) una erosión de la militancia y simpatía que antes se volcaba hacia los otros partidos (el 27% de la membresía y simpatizantes actuales declararon haber pertenecido o simpatizado antes a un partido diferente del actual), y b) el crecimiento se verificó sin una expansión de proporciones adicionales de adhesión o simpatía (ver el detalle en el capítulo V).

Los datos evidenciaron que esta dinámica de crecimiento del PLD no ha atraído o cultivado entre sus militantes y simpatizantes la mayor proporción de apoyo a la democracia como sistema de gobierno. Al prestar atención solamente a las personas que tienen lazos directos de pertenencia al partido, la menor proporción de militancia que apoya a la democracia se encuentra en el PRSC con 76%, seguido muy de cerca del PLD con 79% y el PRD con la mayor proporción de 86% (véase el gráfico 1.2), la cual es bastante mayor a la existente entre las personas que no son miembros ni simpatizan por partido alguno que solamente llega al 70%. Esta distribución del apoyo a la democracia es un rasgo que todavía diferencia a los peledeístas de los perredeístas y muestra, sin embargo, en el tema del apoyo una cercanía del PLD al PRSC. Estos datos y otros que siguen podrían servir de puntal a la hipótesis de que la expansión del partido de la estrella se realizó absorbiendo parte de la membresía y simpatizantes del Reformista, o bien dirigiéndose a la conquista de un electorado más o menos conservador.

Gráfico 1.2  
Porcentaje de militantes y simpatizantes de los partidos que apoyan la democracia



Un dato que interesará a los que llevan las cifras al detalle es que los “no demócratas”, categoría que agrupa a los que prefieren el autoritarismo y a los que les da igual cualquiera de los dos regímenes opuestos, tiene las proporciones más altas entre las filas del Partido Reformista con un 24%, frente a las más bajas del Partido Revolucionario de un 14%. Igualmente los simpatizantes de todos los partidos tienen proporciones más o menos significativas de no democráticos, siendo la del PLD la más pronunciada con un 26.5%, seguido por los simpatizantes del PRD con 21% (véase el cuadro 1.4).

Cuadro 1.4  
Distribución porcentual de la población entrevistada según el régimen que apoya por pertenencia y simpatía partidarias. Demos 2004

	PRD		PRSC		PLD		No pertenece ni simpatiza	Total
	Pertenece	Simpatiza	Pertenece	Simpatiza	Pertenece	Simpatiza		
PREFERENCIA POR RÉGIMEN:								
Democracia	86.3	79.1	75.7	77.7	78.6	73.5	69.7	100.0
Autoritarismo	8.0	10.4	12.7	8.5	11.3	12.9	13.2	100.0
Le da igual	5.7	10.6	11.7	13.8	10.1	13.6	17.1	100.0

Nota: Se omitieron los resultados de los partidos minoritarios, en consecuencia los totales necesariamente no dan 100.

#### 1.4 Amplia insatisfacción con el funcionamiento de la democracia

Sabemos después de Weber que la legitimación de la democracia es una delicada y cambiante combinación de procesos y fuerzas políticas que confluyen en la creencia de la validez del régimen y de las autoridades. La complejidad del fenómeno del apoyo político ha llevado a Pipa Norris <sup>7</sup> a ampliar las categorizaciones introducidas por Lipset y Easton. Norris distingue cinco niveles de apoyo, al tiempo que presenta el abordaje empírico para cada uno de ellos: el primero es el apoyo hacia la comunidad política o la nación, que se estudiaría empíricamente mediante la indagación del orgullo o identidad nacional, el segundo se refiere al apoyo hacia los principios del régimen que representan los valores democráticos y se puede expresar empíricamente mediante la preferencia por la democracia como la mejor forma de gobierno, el tercero, se dirige hacia el desempeño democrático del régimen y se aprecia mediante “la satisfacción con el funcionamiento de la democracia”, el cuarto y quinto, que serán abordados en otro capítulo, es el nivel de apoyo hacia las instituciones y los actores políticos, respectivamente.

El nivel intermedio es un apoyo más específico que se refiere a las percepciones del *desempeño* democrático de las instituciones, las cuales resultan de la comparación que la gente realiza de sus expectativas con la percepción del cumplimiento de las mismas.<sup>8</sup> Si la preferencia por el sistema de gobierno democrático es mayoritaria, no lo es la satisfacción con la manera en que la democracia funciona en el país: el 78.5% está insatisfecho y solamente un escaso 19% declara estar satisfecho. A una mayoritaria (74%) preferencia por la democracia como sistema de gobierno, se revela la otra cara de la moneda: una mayoritaria (78.5%) insatisfacción con el funcionamiento de la democracia. En síntesis, al mayoritario nivel de apoyo general o preferencia de la democracia como sistema, se le encadena un bajísimo nivel e apoyo más específico su funcionamiento con solamente menos de un quinto de la población.

Tras la amplia proporción del 74% que prefiere la democracia, se mueven diferentes percepciones subjetivas hacia las instituciones y autoridades del sistema político democrático considerado como merecedor de apoyo. El 74% que prefiere la democracia, se desglosa de la siguiente manera: el 15% está satisfecho con su funcionamiento y el 58.3% está insatisfecho. Entre los que prefieren la democracia se

---

<sup>7</sup> Consúltase *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

<sup>8</sup> Véase Joseph Nye y otros, *Why People Don't Trust Government*, Cambridge: Harvard University Press, 1997.

descubre entonces una proporción mayoritaria de insatisfechos con ese régimen político. ¿Acaso esto revela la firmeza de las “convicciones” y actitudes de los que favorecen la democracia, ya que lo hacen a pesar de estar insatisfechos con ella? O, por el contrario, apunta a una cierta vulnerabilidad de la legitimación de la democracia a la hora que ésta sea puesta a prueba por los cambiantes procesos de la cual es deudora? La presencia de valores tradicionales y autoritarios en la ciudadanía obliga a descartar la idea del apoyo fundamentado en la “convicción” democrática, por lo cual pasa a un primer plano el fenómeno de la vulnerabilidad de la legitimación de la democracia acordada por una mayoritaria ciudadanía insatisfecha con ella

La percepción de la situación personal y de la situación del país se constituyen en factores que inciden en la satisfacción con la democracia. Mediante una asociación altamente significativa, los que consideran la situación personal y la situación del país como mala y muy mala tienen la mayor proporción de insatisfechos con la democracia.

El examen de la base social que apoya a la democracia permite distinguir la composición de los que prefieren la democracia según su satisfacción con la misma. Entre los que apoyan la democracia la mayor proporción de *satisfechos* con ese régimen corresponde a los hombres, a los de más baja escolaridad, a los evangélicos practicantes y a los que tienen trabajo no asalariado. La mayor proporción de *insatisfechos* se encuentra entre las personas con educación secundaria en adelante, en las mujeres en vez de los hombres. Al contrario, la preferencia por regímenes autoritarios (o que le es indiferente el régimen de gobierno) alcanza una mayor proporción en los niveles socioeconómicos muy bajos, los más jóvenes y los que no profesan religión.

Los resultados apuntan a una situación de cierta vulnerabilidad del apoyo a la democracia .. alto apoyo general o difuso (a la democracia como sistema de gobierno) y bajo apoyo específico al desenvolvimiento del sistema democrático en la práctica. La insatisfacción con la democracia de esta franja mayoritaria de la gente que la apoya podría eventualmente derivar en desafección del ejercicio ciudadano, o acaso convertirse en elementos de desencanto o indiferencia con respecto al sistema político. O, bajo condiciones propicias, alentar un giro de el apoyo al autoritarismo. Todas estas son razones valederas para conocer mejor los factores que inciden en la satisfacción con la democracia en el grupo que la prefiere como sistema de gobierno.

Para esta indagación se partió, a pesar de sus limitaciones, de la concepción de *democracia mínima*, según fue definida por N. Bobbio en su estudio acerca del futuro de



la democracia: “un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas, en las cuales está prevista y facilitada la participación más amplia de los interesados.”<sup>9</sup> Cuando Bobbio examinó la concreción de los principios o ideales en los regímenes democráticos existentes tuvo el propósito de emitir la advertencia de que se ha comprometido en promesas o esperanzas mal correspondidas. No obstante, para el autor los elementos de la *democracia mínima* se mantienen como valederos ya que, según su parecer, independientemente de que las democracias se alejen del modelo ideal, estas no se acercan al Estado autocrático y siguen siendo la única forma en que la democracia ha encontrado su existencia concreta.

### ***Las dimensiones de la democracia mínima y la satisfacción con la democracia***

Al adoptar la concepción de *democracia mínima* se pretende aquí alcanzar los propósitos mucho más modestos de si la percepción de las dimensiones de la *democracia mínima* tienen incidencia en la satisfacción con la democracia.

Bobbio establece las dimensiones de la democracia mínima y en este estudio empírico se apropió un índice para cada una de ellas. Estos índices permiten captar la percepción de manera muy *concreta* y *parcial* la percepción de la existencia de esas dimensiones de la democracia mínima.

<b>Dimensiones de la democracia mínima<sup>10</sup></b>	<b>Índices de percepción de aspectos concretos de las dimensiones de la democracia mínima</b>
a) El derecho de participar directa o indirectamente en la adopción de decisiones colectivas (las elecciones, por ejemplo)	a) La confianza en la transparencia de las elecciones (como una de las formas más elementales de la participación en las decisiones colectivas, que es el punto central de la <i>democracia mínima</i> )
b) El disfrute de los derechos y libertades para que se garantice la libre elección de alternativas	b) La percepción de la vigencia de libertades y derechos
c) El ejercicio del poder limitado por el reconocimiento de los derechos y libertades constitucionales, es decir, en un sentido más amplio, la existencia del Estado de derecho	c) la percepción de la vigencia de la ley (entendida como uno de los aspectos de la existencia del Estado de derecho)
d) La garantía de la existencia y persistencia de las libertades fundamentales.	d) La confianza en las instituciones y acciones para la resolución de los conflictos y la salvaguarda y garantía de los derechos y libertades

<sup>9</sup> *El futuro de la democracia*, Barcelona: Plaza y Janés, 1985, p. 12.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 22-23.

Estos índices así explicitados están dirigidos en primer lugar, a captar la percepción de la ciudadanía acerca de la vigencia de elementos fundamentales de la *democracia mínima*. En segundo lugar, interesó conocer si estos factores inciden en la satisfacción con la democracia en el grupo que la prefiere como sistema de gobierno.

Al relacionar estos índices tomando de referencia a los demócratas insatisfechos, se identifican los **factores que inciden en la satisfacción con la democracia**:

1. La confianza en la transparencia de las elecciones
2. La confianza en las instituciones de resolución de conflictos
3. La percepción de la vigencia de la ley
4. La satisfacción con el funcionamiento de derechos y libertades

Los bajos niveles de satisfacción con la democracia están ligados a la percepción del bajo desempeño democrático de instituciones y procesos que, por lo menos, son: la transparencia de las elecciones, las instituciones de resolución de conflictos y salvaguarda de los derechos, la vigencia de la ley y el funcionamiento de los derechos y libertades. A seguidas se detallan las magnitudes y características de esta relación entre insatisfacción con la democracia y cada uno de los índices de percepción de aspectos de la democracia mínima.

¿Hasta qué punto la confianza en ciertos procesos e instituciones afectan la satisfacción con la democracia del país? Se empleó el índice *Confianza en la transparencia de las elecciones* (que agrupa los indicadores de confianza en la Junta Central Electoral (JCE), en que la JCE garantizará elecciones limpias en el 2004 y credibilidad de los resultados de las elecciones del 2002).<sup>11</sup> También se utilizó el índice de *Confianza en instituciones de resolución de conflictos y salvaguarda de derechos* que agrupa a las instituciones y actividades correspondientes del sector: confianza en la justicia, en la policía, en que el sistema judicial castigaría al culpable de un delito, que los tribunales hagan juicio justo<sup>12</sup>.

Las apreciaciones del decurso de las diferentes crisis electorales sugieren la conjetura de que la credibilidad en los resultados de las elecciones es uno de los elementos más sensibles para la satisfacción con la manera de funcionar la democracia. Los resultados empíricos ofrecen un respaldo a la conjetura ya que muestran que la

---

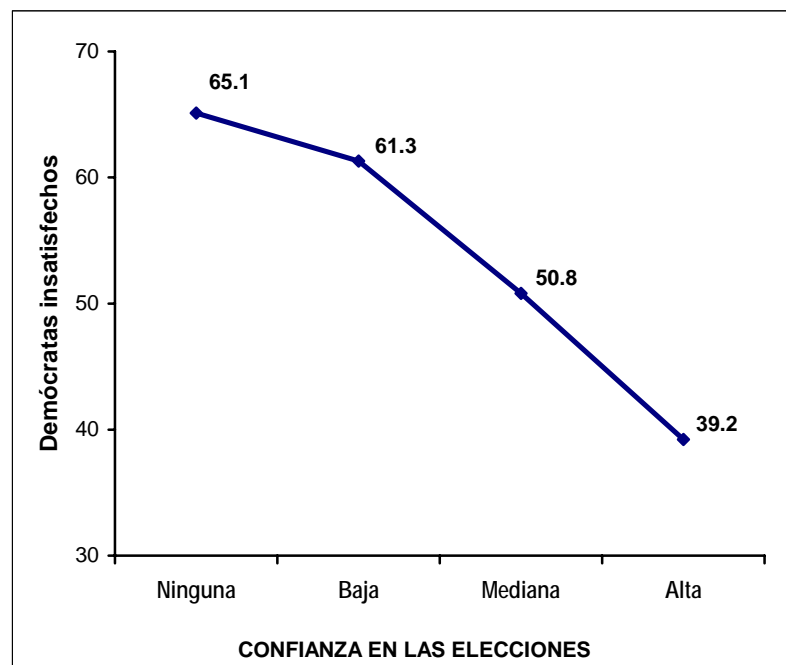
<sup>11</sup> Véanse los detalles la construcción en el índice 30 del Anexo IV.

<sup>12</sup> Para conocer el detalle de la construcción del índice de Confianza en instituciones de resolución de conflictos y garantía de derechos, véase el índice 28 en el Anexo IV.

confianza en la transparencia de las elecciones impacta la satisfacción con la democracia.

Mediante una asociación altamente significativa la proporción de insatisfacción con la democracia aumenta en la medida en que aumenta la desconfianza en la transparencia de las elecciones. Los que desconfían de la transparencia de las elecciones tienen también una mayor proporción de insatisfechos con la democracia. De los que desconfían totalmente, el 65% manifiesta estar insatisfecho con la democracia frente al 39% de insatisfechos con la democracia que declaran su alta confianza en la transparencia de las elecciones (véase el gráfico 1.3).

Gráfico 1.3  
Impacto de la confianza en la transparencia de las elecciones en la  
satisfacción con la democracia



Existe una relación altamente significativa entre la confianza en las instituciones de resolución de conflictos y salvaguarda de derechos con la satisfacción que las personas entrevistadas tienen del funcionamiento de la democracia. Las consecuencias de esta revelación son serias ya que develan la doble importancia del desempeño de la policía, los tribunales, del sistema judicial para imponer las debidas sanciones y del desempeño de la justicia en general. Además de las funciones específicas de estos organismos e instituciones, de por sí cruciales, la confianza que estas suscitan en las

personas, impacta en este nivel específico de apoyo a la democracia dominicana, a través de su satisfacción con ella.

En la medida en que aumenta la desconfianza en las instituciones de resolución de conflictos y protección de derechos, aumenta la proporción de insatisfechos con la manera en que funciona la democracia dominicana. Los que desconfían de las instituciones de resolución de conflictos tienen una mayor proporción de insatisfechos con la democracia. Mediante una asociación muy significativa, el 64% de los que no tienen ninguna confianza están insatisfechos con la democracia frente al 42% de insatisfechos que le acuerdan mucha confianza (véase el cuadro 1.5).

Cuadro 1.5

Distribución porcentual de la población entrevistada de la satisfacción con la democracia, según el régimen que apoya. Demos 2004

		Apoyo a la democracia			
		Demócratas satisfechos	Demócratas insatisfechos	No demócratas	Total
CONFIANZA EN LA TRANSPARENCIA DE LAS ELECCIONES	Ninguna	8.0	65.1	26.8	100.0
	Baja	11.6	61.3	27.1	100.0
	Mediana	20.4	50.8	28.8	100.0
	Alta	39.3	39.2	21.6	100.0
Total		14.9	58.3	26.8	100.0
CONFIANZA EN INSTITUCIONES DE RESOLUCION DE CONFLICTOS	Ninguna	10.2	64.1	25.7	100.0
	Poca	19.2	53.1	27.7	100.0
	Mediana	23.1	47.9	29.0	100.0
	Mucha confianza	28.9	41.6	29.4	100.0
Total		15.0	58.2	26.8	100.0
PERCEPCION DE LA POCA VIGENCIA DE LA LEY	No tiene vigencia ni importancia	12.7	62.8	24.5	100.0
	Poca	17.1	52.5	30.5	100.0
	Bastante	27.3	41.5	31.2	100.0
	Mucha vigencia e importancia	18.2	41.3	40.4	100.0
Total		15.0	58.2	26.8	100.0
SATISFACCION CON EL FUNCIONAMIENTO DE DERECHOS Y LIBERTADES VIGENTES	Muy insatisfecho	8.7	66.1	25.2	100.0
	Medianamente satisfecho	17.0	55.5	27.5	100.0
	Muy satisfecho	24.2	47.1	28.7	100.0
Total		15.0	58.2	26.8	100.0

Se mostró una relación altamente significativa entre la satisfacción con la existencia de derechos y libertades<sup>13</sup> y la satisfacción con la democracia. Mientras más

<sup>13</sup> Bajo el índice de satisfacción con la existencia de derechos y libertades se agruparon los indicadores de igualdad de oportunidades de: a) hombres y mujeres, b) ricos y pobres, e) sin importar religión, f) raza, y se incorporaron g) los derechos de expresión en general y de las minorías. Para más detalles de la construcción de este índice y su escala, véase el índice 2 en el Anexo IV.

satisfecho se está con la existencia de derechos y libertades, mayor es la proporción de personas satisfechas con la democracia (24%) y los muy insatisfechos con los derechos y las libertades tienen la proporción más pequeña (9%) de satisfechos con la democracia.

Por último, se preparó un índice acerca de la percepción de la vigencia e importancia de la ley mediante indicadores que confrontan su vigencia frente a los factores de riqueza, estatus y relaciones informales.<sup>14</sup> También aquí se observó una relación entre la percepción de la vigencia de la ley y la satisfacción con la democracia. En el grupo que apoya la democracia, los que perciben que la ley no tiene vigencia o importancia tienen una proporción mayor de insatisfechos con la democracia: un 63% por ciento de insatisfechos frente a un 41% entre los que estiman, por el contrario, que la ley tiene vigencia.

Se puede concluir que la satisfacción con la democracia de aquellos que la apoyan está asociada muy significativamente con la confianza en la transparencia de las elecciones, de las instituciones de resolución de conflictos y salvaguarda de derechos, con la percepción de la vigencia de la ley y también con la satisfacción de los derechos y libertades.

En conclusión, al alto apoyo mayoritario a la democracia como la mejor forma de gobierno (74%), denominado apoyo difuso o general, se le contraponen los bajos niveles de satisfacción con la democracia basados en la percepción del bajo desempeño democrático de instituciones y procesos que, por lo menos, son: la transparencia de las elecciones, las instituciones de resolución de conflictos y salvaguarda de los derechos, la vigencia de la ley y el funcionamiento de los derechos y libertades, es decir, que se verifica un bajo apoyo más específico relativo al desempeño democrático mínimo.

### **1.5 Los fundamentos: la libertad, la igualdad y la tolerancia**

Para los últimos diez años la serie Demos permite conocer la opinión de la ciudadanía acerca de la existencia de la igualdad de oportunidades y de la igualdad ante la ley con respecto a cuatro elementos de perturbación de la igualdad de oportunidades: el sexo, la ideología o religión, el color y la riqueza.

En 1994 un poco más de la mitad de la población entrevistada consideró que en la

---

<sup>14</sup> Este índice incluye la percepción de la población acerca de si la ley se aplica al que está abajo sin enllave, al que tiene un buen enllave en un alto cargo y a pobres y ricos sin distinción. Para los detalles véase el índice 23 en el Anexo IV.

República Dominicana existe igualdad de oportunidades sin importar el sexo, el color y la religión o ideología. Diez años después la percepción de la existencia de la igualdad de oportunidades (tensión entre las expectativas y la percepción) no se ha expandido a una mayor proporción de personas, por el contrario, en algunos aspectos como la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, la percepción sufrió un descenso de unos 5 puntos porcentuales. Lo cual nos informa que, según la percepción de la gente, la incidencia durante estos diez años de las diferencias por sexo, color y religión en la igualdad de oportunidades no permite convencer expansivamente a cuotas más importantes de la población entrevistada.

De todos los factores evaluados en el período, la mayor cantidad de personas entrevistadas consideran el factor religioso o ideológico como el de menor incidencia perturbadora de la igualdad de oportunidades ya que, para cada año de la encuesta, fue la que alcanzó la proporción más alta en estimas que existe igualdad de oportunidades para los que profesan religiones o ideologías diferentes (véase el cuadro 1.6).

Cuadro 1.6  
Porcentaje de la población entrevistada que percibe la vigencia de igualdad y libertad, por sexo. Densos 1994, 1997, 2001 y 2004

	Año	Total
Existe igualdad de oportunidades sin importar religión o ideología	1994	64.9
	1997	70.3
	2001	66.3
	2004	62.7
Existe igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en todo	1994	64.3
	1997	52.0
	2001	54.8
	2004	59.2
Existe igualdad de oportunidades sin importar el color de la piel	1994	53.3
	1997	53.6
	2001	54.4
	2004	49.7
No existe igualdad entre ricos y pobres ante la ley	1994	76.3
	1997	80.8
	2001	76.3
	2004	78.8
Libertad de expresión sin temor a represión	1994	72.4
	1997	66.3
	2001	65.9
	2004	57.3

La apreciación favorable acerca de la vigencia de *la igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres en todo* descendió en el período cinco puntos porcentuales y es la que ha experimentado mayores vaivenes. La apreciación de que es inexistente la discriminación racial frente a las oportunidades no rebasó al final del período la mitad de la población entrevistada. De los tres elementos (sexo, religión y raza), la discriminación racial fue considerada la de mayor incidencia en la igualdad de oportunidades ya que la opinión de la existencia de igualdad de oportunidades sin importar el color fue la menos compartida.

A diferencia de la relativamente alta satisfacción con la vigencia de igualdad de oportunidades, la creencia en la existencia de la *igualdad ante la ley entre pobres y ricos* no rebasa en todo el periodo a un quinto de las personas entrevistadas.

Del conjunto de libertades e igualdades sometidas, según la opinión de las personas entrevistadas el desempeño de la libertad de expresión bajó significativamente en el lapso comprendido entre el 2001 y el 2004, años que marcan el inicio y el final del mandato de Hipólito Mejía. La existencia de *la libertad de expresión sin temor a represión* fue percibida por un 66% en el 2001 y ya en el 2004 solamente por el 57%. Y en el periodo de estos últimos diez años la percepción de su existencia se ha deteriorado pasando de 72% en el 1994 al mencionado 57% en el 2004.

No solamente porque enfatiza en la igualdad de derechos entre quienes son diferentes, la tolerancia es uno de los valores de gran repercusión para la vida de la democracia. La tolerancia fomenta una institucionalidad que permite el reconocimiento y respeto de individuos o grupos con maneras de ser, pensar o actuar diferentes a las propias. Esta actitud de aprecio y respeto por la diversidad fundamenta el derecho a disentir, al desacuerdo, al respeto de las minorías y a las diferencias en general, sean de orden cultural, religiosas, ideológica, étnica o de preferencia sexual, entre otras.

En esta Demos se multiplicó el número de indicadores acerca de la tolerancia. Las diferentes dimensiones abordadas fueron el respeto de la minoría, de los homosexuales y de las personas antisistema. En lo adelante se presentarán los resultados de las dos primeras dimensiones en el consumo de los diez años. Disminuyó trece puntos porcentuales la proporción que percibe la existencia del *respeto a las opiniones de los que no están de acuerdo con la mayoría*. Es d notar el deterioro de dicha percepción ocurrido del primer año del gobierno de H. Mejía al ultimo año, ya que disminuyó ochopuntos porcentuales.

En 2004, solamente el 38% de la población entrevistada considera que a los homosexuales *se les debe permitir ocupar cargos en el gobierno*. El grado de intolerancia que revela este porcentaje era todavía mayor al inicio de la serie de encuestas, ya que en 1994 solamente el 26% respaldó la proposición (véase el cuadro 1.7).

Cuadro 1.7  
Porcentaje de la población entrevistada según opinión acerca de varios  
indicadores de tolerancia. Demos 1994, 1997, 2001 y 2004

	1994	1997	2001	2004
Existe el respeto a los que no están de acuerdo con la mayoría	61.6	62.5	56.1	48.2
Se debe permitir a los homosexuales ocupar cargos en el gobierno	26.3	32.3	36.2	37.7
Se debe permitir a los homosexuales organizarse para defender sus derechos	-	-	-	61.8

## B. PERVIVENCIA Y ACOMODO DE LOS ELEMENTOS TRADICIONALES Y AUTORITARIOS

A la mayoritaria inclinación hacia la democracia como forma de gobierno se le enlaza la pervivencia de aspectos autoritarios y tradicionales, los cuales se acomodan a los procesos políticos e instituciones de tipo democrático (elecciones, partidos). Desde hace tiempo los análisis realizados sobre el sistema político y cultura política dominicana consignan la existencia por una parte, de una precaria institucionalización, reducida participación y fragilidad democrática, conjuntamente con el particularismo, el personalismo, las formas clientelares y patrimoniales, por la otra.<sup>15</sup>

El acomodo de estos elementos autoritarios y tradicionales a la democracia delegativa y frágil se verifica en torno a una tensión, que sin embargo, al mismo tiempo es fuente de legitimación instrumental, selectiva y particularista. Al igual que en otros países latinoamericanos, en la cultura política y en la práctica política dominicana confluyen valores y actitudes democráticas con autoritarias y tradicionales. La superación o marginalización de esos rasgos autoritarios y tradicionales es vista como uno de las materias pendientes de la consolidación democrática.

Por lo tanto, su estudio es crucial para comprender los vericuetos y obstáculos del proceso democratizador, y los que enfrenta la dimensión cultural de la construcción de la ciudadanía, del Estado de derecho y de una legitimación democrática. En este

<sup>15</sup> Para una revisión de las principales perspectivas de los análisis al respecto efectuados con anterioridad al 1994, consúltese, R. Brea, I. Duarte, R. Tejada y C. Báez, *Estado de situación de la democracia dominicana (1978-1992)*, Santo Domingo: PUCMM-PID, 1995, pp. 121- 140.



estudio sobre la cultura política se abordarán la conducta basada en elementos externos, la débil secularización, las formas del autoritarismo y el clientelismo.

### **1.6 La dimensión cultural de la constitución del sujeto como portador de derechos**

La instauración del sujeto como un ente autónomo desprendido de todo control exterior a él es un largo proceso de cambio cultural, social y político. El establecimiento de la sociedad moderna y de la democracia es indiscernible de la autonomización de los sujetos, y una vez aquellas se establecen, la autodeterminación del sujeto no hace sino expandirse y ampliarse sin cesar. Desde el principio de esta serie de estudios se tuvo la finalidad, de indicar la situación en que se encontraba la autopercepción de las personas en relación a sus capacidades y a su dominio para actuar y condicionar su propio devenir y el de la sociedad. Igualmente, nos pareció que los análisis existentes habían privilegiado la dimensión prometeica de la obtención de los derechos individuales o la perspectiva de los movimientos sociales o partidarios la obtención de los derechos, es decir su conquista frente al déspota o de cara a un sistema excluyente. Y nos pareció que los análisis habían descuidado la dimensión cultural de la constitución de sujetos desprendidos de los lazos de sujeción y, por tanto, en el filo de avanzar en su constitución en sujetos portadores de derechos.

Y en segundo lugar, se pretendió indagar si los patrones culturales de adscripción y dependencia a factores externos al individuo afectan otros elementos de la cultura política. El análisis de este apartado mantiene los propósitos originales de presentar un estado de situación de la creencia de las personas acerca del control de sí mismas, y de la libre elección y determinación. También se ampliará la exploración a otras actividades que antes no se habían tenido en cuenta.

### **La persistencia de valores que obstaculizan la constitución del sujeto de derechos**

En la visión tradicional, las causas o razones del acontecer social o personal son el producto de las fuerzas del destino, de personas poderosas, la suerte, el azar, o fuerzas insuperables -tales como la naturaleza, la divinidad-. En la modernidad, el sujeto se presenta como un ente dueño de sí mismo, con capacidad de influir en su vida y en el acontecer social.

En la serie Demos se ha buscado información acerca de la autopercepción del sujeto con relación a sus capacidades y a su dominio para actuar y condicionar su

propio devenir y el de la sociedad. Para lo cual se indagó el papel atribuido a la suerte (*“Tener buena suerte es lo mejor para progresar en la vida”*); al fatalismo (*“Por más que uno quiera cambiar las cosas todo seguirá igual”*); a la divinidad (*“Los problemas del país sólo se resuelven si Dios mete su mano”*) y al poder paternalista en la solución de problemas o de situaciones específicas del entorno social (*“Un buen presidente debe ser como un padre a quien hay que acudir para que resuelva los problemas”*). En toda la serie Demos las actitudes indagadas han sido: a) la confianza en la buena suerte para lograr mejorías personales; b) la opinión acerca de que una ley ineludible encadena a todos los seres humanos sin que la libertad sea posible (*los problemas del país sólo se resuelven si Dios mete su mano*); c) el papel atribuido a la voluntad divina o a la Providencia; y d) la expectativa de que el poder paternalista provea el favor indispensable o la solución a los males que afectan la vida personal. De los valores y actitudes tradicionales consideradas en la Demos, este grupo está muy arraigado en la cultura, por lo tanto, sin grandes cambios de liderazgo o de procesos políticos que propicien el cambio cultural, diez años es muy poco tiempo para pensar en su disminución significativa.

En el período del 1994 al 2004 el papel atribuido a la suerte se ha debilitado, sin embargo, el fatalismo, el papel atribuido a la divinidad y a la autoridad paterna se han consolidado. Los detalles de los hallazgos son los siguientes: primero, en el período sobresale el fortalecimiento del predominio de la dependencia de la autoridad paternalista dispensadora de favores, ya que en el 2004 8 de cada 10 personas entrevistadas identifica a un buen presidente con una figura paternalista que resuelve las dificultades que afectan la vida de los individuos (véase el cuadro 1.8). Al cabo de la década esta visión paternalista creció 5 puntos porcentuales hasta llegar en el 2004 con un 82%, consolidándose como la visión más compartida del grupo de actitudes y valores autoritarios trabajados en este estudio. Segundo, el providencialismo expresado en la fórmula sumaria de que *los problemas del país sólo se resuelven si Dios mete su mano* ganó adeptos con un crecimiento de unos 14 puntos porcentuales (el más alto crecimiento). Esta visión religiosa del acontecer social abarca una alta porción y es compartida en el 2004 por algo más de tres cuartas partes de las personas entrevistadas (véase el cuadro 1.8).

Cuadro 1.8

Porcentaje de la población entrevistada que considera determinantes los factores externos al individuo. Demos 1994, 1997, 2001 y 2004

	1994	1997	2001	2004
Un buen presidente debe ser como un padre a quien hay que acudir para que resuelva los problemas	77.0	82.2	86.2	82.0
Los problemas del país solo se resuelven si Dios mete su mano	64.0	64.9	75.5	78.4
Todo permanecerá igual por más que uno quiera cambiar las cosas	38.8	47.6	57.9	54.5
Tener buena suerte es lo mejor para progresar en la vida	36.7	35.1	32.0	30.1

En el año de 1994 la formulación fue menos directa (todo permanecerá igual aunque se quiera cambiar), lo cual puede tener relación con la diferencia de este año con los demás.

Tercero, para recabar información acerca de la incidencia del fatalismo en menoscabo de la posibilidad del individuo de cambiar o incidir sobre su entorno se sometió a la aprobación o desaprobación la frase *“Por más que uno quiera cambiar, todo permanecerá igual”*. La adhesión a la visión fatalista fue también de gran crecimiento. Más de la mitad de las personas entrevistadas aprobó esta visión fatalista, con un crecimiento entre 1997 (fecha en que se modificó un tanto la redacción de la fórmula empleada) y el 2004 de siete puntos porcentuales, alcanzando a ser compartida por el 54.5%.

Cuarto, de estas actitudes tradicionales que niegan el control de la persona sobre sí misma y su capacidad de influencia en su entorno, la adhesión a la buena suerte para progresar en la vida es la única que no es mayoritaria. La actitud favorable a la buena suerte como forma de progresar en la vida fue la única proposición tradicional que perdió adeptos y lo hizo en unos seis puntos porcentuales.

Volvemos a constatar la situación ya observada en la Demos anterior de que, si nos enfocamos a los indicadores utilizados respecto al providencialismo y al paternalismo gubernamental, solamente menos de una quinta parte de la población entrevistada otorga un papel activo a las capacidades y a la acción individuales como medios para lograr soluciones a los problemas individuales y sociales. Lo cual muestra que se ha afianzado notablemente la actitud de dependencia y de negación de los atributos de la acción individual.

La hipótesis que hemos sostenido en el transcurso de estos años es que esta dependencia constituye un patrón cultural revelador del limitado nivel alcanzado en nuestra sociedad por el proceso de constitución del individuo libre e igual, proceso

denominado por diferentes autores como de “individualización”<sup>16</sup>. Y siguen siendo tan válidas los señalamientos siguientes: “la modificación o atenuación de estos patrones culturales de adscripción y dependencia a entidades supraindividuales resulta crucial para la instauración en República Dominicana de bases sólidas de una sociedad pluralista, de un Estado de derecho y de la democracia. (...) La persistencia de estos elementos culturales que sujetan o niegan la elección individual y deliberada del sujeto, conspira contra el predominio de la ley como norma y, por supuesto, contra la consecución del Estado de derecho.”<sup>17</sup>

### **La conducta basada en elementos externos al sujeto**

La línea de trabajo desarrollada en este estudio sobre la cultura política dominicana ha sido que la cultura política moderna y democrática se funda en la soberanía de los sujetos. La libre y deliberada elección de los sujetos y el control de sí mismos son rasgos de la modernidad entendida como criticidad. Mientras que la visión tradicional y no emancipadora consiste en que la percepción de que los individuos y la realidad están regidos por fuerzas incontrolables, tales como la suerte, el destino, la voluntad divina o una voluntad omnímoda.

En el análisis de las encuestas Demos, se ha utilizado el concepto de *externalidad* para designar la percepción de que la conducta y las cosas que le ocurren a la gente están determinadas por elementos externos. Es decir, los individuos con un comportamiento fundamentado en la externalidad no se reconocen a sí mismos en capacidad de ejercer el control de sus vidas o la libre y deliberada elección.

Para conocer el estado de situación de la gente inclinada a la externalidad se ha utilizado un índice que agrupa los indicadores de adhesión al fatalismo, al abandono ante la Providencia, la creencia en la buena suerte para progresar y en que la corrupción no se podrá cambiar nunca<sup>18</sup>. La escala va de la no propensión a la

---

<sup>16</sup> Son varios los autores que utilizan este concepto para connotar el proceso de emergencia de la subjetividad de la conciencia del ‘sí mismo’, separado de la comunidad y de los otros individuos. Véase por ejemplo Gino Germani, “Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna” en *Crítica y Utopía* 1, 1979, Un ejemplo del uso del concepto en un análisis empírico es el de L. Halman y R. De Moor, “Individualización y cambio de valores en Europa y Norteamérica” en Juan Díez Nicolás y Ronald. Inglehart (editores), *Tendencias mundiales de cambio en los valores sociales y políticos*, Madrid: Fundesco, 1994. Para el caso dominicano una reflexión de la individualización en la perspectiva histórica se encuentra en Ramonina Brea, *La formación del Estado capitalista en Haití y República Dominicana*, Santo Domingo: Taller, 1983.

<sup>17</sup> Isis Duarte y Ramonina Brea, *Ob. cit.*, p. 27

<sup>18</sup> Se prefirió no incluir el indicador relativo a la figura paternalista del presidente, puesto que éste último se agrupó en el catálogo sobre valores autoritarios. La escala utilizada para este índice fue de no propensión a

propensión baja, media y alta. Las personas no propensas a la externalidad son las que fundan su actuación en la creencia del control de sí mismos, y en la libre elección y determinación, mientras las personas con una alta propensión a la externalidad orientan su conducta por la creencia en el control que ejercen los factores externos sobre ellas y sobre lo que les ocurre.

Conforme a los indicadores utilizados, en los últimos diez años ha crecido la creencia de las personas entrevistadas en el control que ejercen los factores externos sobre sí mismas y sobre la realidad. Con una inclinación acentuada hacia el fatalismo y el providencialismo está anudada la dimensión cultural de la constitución de sujetos portadores de derechos, esto es la individualización.

Independientemente de las críticas que puedan hacerse a los textos jurídicos, es innegable que, en los últimos veinte años, la legislación que protege e instituye los derechos subjetivos de ha ampliado y diversificado. Como ejemplo, baste citar los cambios en el área de derecho civil de la mujer, así como lo que se refiere a la violencia doméstica, hasta los más recientes como el derecho a la información acerca de los asuntos públicos. Baste citar también que luego de la crisis político electoral del 1994, se han producido cambios jurídicos e institucionales, los cuales, aunque insuficientes todavía, ya han propiciado procesos electorales más confiables y un mejor ejercicio del derecho a la libre elección.

Sin embargo, los hallazgos acerca de varios aspectos de la dimensión cultural de la formación de los sujetos portadores de derechos, muestran el abismo que separa, por una lado, la cultura de la gente que se estima presa de los factores externos a ellas y que no basan su conducta en la libre y deliberada determinación, y por la otra, las leyes que, sobre la base del reconocimiento de la soberanía de los sujetos y su libre elección, instituyen el ejercicio y protección de los derechos de los sujetos libres de toda sujeción. Este foso separa los patrones culturales de las personas entrevistadas y la normativa legal. Una mayoría de personas entrevistadas que sujetan o niegan la elección individual y deliberada del sujeto, que no se postulan libres e iguales, constituye una situación que conspira contra el predominio de la ley como norma.

Al final del período analizado, la externalidad (alta y media), es decir, la creencia de que lo que le ocurre a uno y a la realidad es debido a factores incontrolables y

---

la externalidad para los que no estuvieron de acuerdo con ninguno de los indicadores, propensión baja si estuvo de acuerdo con uno de los indicadores, propensión media con dos de los indicadores y alta para los que están de acuerdo con tres o cuatro de los indicadores (para más detalle véase el índice 9 en el anexo IV).

externos a las personas fue compartida por un 60% de las personas entrevistadas, frente al 50% que lo compartía en el 1994 (véase el cuadro 1.9).

Cuadro 1.9  
Porcentaje de la población entrevistada según propensión a la  
externalidad. Demos 1994, 1997, 2001 y 2004

Propensión a la externalidad	1994	1997	2001	2004
No propenso	20.4	19.2	12.0	13.4
Propensión baja	29.5	25.6	23.5	26.1
Propensión media	30.9	31.1	33.7	36.0
Altamente propenso	19.2	24.1	30.9	24.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

De acuerdo a los indicadores, en 1994 la externalidad dividía a la población entrevistada por la mitad: el 50% de las personas entrevistadas clasificó en la no propensión y en la propensión baja, es decir, la mitad manifestó la creencia de poseer un moderado control sobre sus propias vidas y sobre lo que les ocurre, pero ya al final del período, la proporción se reduce al 39.5%, es decir, algo más de una tercera parte de la población. Más específicamente, si en 1994 el 20% de la ciudadanía cree en el control de sí misma y en la libre elección y determinación, al final del período sólo el 13% tiene igual parecer.

Se confirma que en lugar de un impulso a la individualización, es decir, al proceso de constitución de la persona en sujeto libre e igual, acontece, por el contrario, un acentuado crecimiento porcentual de quienes tienen una orientación basada en la externalidad. Ya habíamos anotado en ocasiones anteriores que los fenómenos actuales de gran repunte de un tipo de religiosidad, de descreimiento en la política, de abatimiento de la sustentación de proyectos comunes podían estar gravitando en esta disminución de la franja de personas que creen en la posibilidad del control individual de sus vidas y de lo que ocurre a su alrededor.

La visión religiosa más tradicional históricamente ha fundamentado que todo lo que acontece es por mandato divino y, además, ha aconsejado una suerte de conformismo. Por tal motivo, los datos se contrastaron según la religión profesada y practicada para conocer si tiene alguna relación con el grado de externalidad, es decir a considerar que todo lo que acontece a los sujetos viene determinada por factores externos al sujeto. Sin embargo, la evidencia empírica aportada por la Demos no confirma la existencia de una relación ya que, en contraste con los que no profesan religión alguna, entre las personas entrevistadas que profesan una religión (salvo una

excepción), incluso las que la practican, no se encuentra una proporción mucho mayor de personas con mediana y alta propensión a la externalidad. Los que no tienen religión concentran el 62% de personas con mediana y alta propensión a la externalidad frente a una proporción muy similar de un 59% entre los católicos, los católicos practicantes y los evangélicos no practicantes (véase el cuadro 1.10).

Cuadro 1.10  
Propensión a la externalidad según pertenencia y práctica religiosa. Demos 2004

Pertenencia y práctica religiosa	PROPENSIÓN A LA EXTERNALIDAD		
	No propenso/ Propensión baja	Propensión media/Altamente propenso	Total
No pertenece	38.3	61.8	100.0
Católico practicante	41.2	58.8	100.0
Católico no practicante	41.5	58.5	100.0
Evangélico practicante	31.9	68.2	100.0
Evangélico no practicante	41.1	58.8	100.0
Otras religiones	24.1	75.9	100.0
Total	39.6	60.5	100.0

La excepción es la que corresponde a los evangélicos practicantes que concentran la más alta proporción de personas entrevistadas con alta y mediana propensión a la externalidad y que alcanza la mayoría de 68%. Un estudio de antropología o sociología religiosa podría trabajar estas y otras características.

### **Actitud basada en el control y determinación de sí mismo: mayor interés y activación en los asuntos públicos**

Partimos de la línea de análisis de que los individuos que creen en el control de sí mismos y en la libre elección y determinación, son los que caracterizan a la sociedad moderna y a la cultura política democrática. Para contrastar o confirmar esta perspectiva analítica con los resultados de la Demos 2004 se indagó en torno a la existencia de alguna asociación entre, por una parte, la conducta basada en la externalidad, y por la otra, el interés en la política, y de diversas formas o grados de activación política.

Entre las personas entrevistadas que se orientan por la creencia en el control y determinación de sí misma (que no muestran propensión a la externalidad), se encuentra la mayor proporción de personas entrevistadas:

- a. Que se interesan en la política;

- b. Que participan en organizaciones sociales e iniciativas sociales;
- c. De los miembros activos de las organizaciones sociales;
- d. De los que pertenecen a los partidos políticos, y
- e. De los que participan en organizaciones sociales e iniciativas sociales y, además pertenecen a los partidos políticos y participan de actividades partidarias

Así, la conciencia del control de sí mismo y de la libre elección y determinación está asociada: 1) a la formación de un público interesado en los asuntos públicos y 2) también está asociada al activismo y participación en diversas esferas de la política, es decir, a tomar las riendas en la esfera pública para incidir en el sistema político y social.

Los resultados que se obtuvieron en la Demos 2004 en torno a esta asociación no hacen sino ratificar los resultados de la Demos 2001, ya que entre los que no dieron muestra de externalidad, según los indicadores utilizados, se encontraron la mayor proporción de: a) los que conversan sobre temas políticos con otras personas; b) de los interesados en la política, y de los que participan en actividades políticas convencionales.

### **1.7 La escasa secularización**

La perspectiva adoptada en estos estudios acerca de los patrones culturales en relación al poder, a la democracia y a la constitución de la ciudadanía se nutre de los estudios inspirados en la obra de Max Weber y de la sociología clásica, los cuales consideran que la legitimación del orden democrático se funda en sujetos emancipados, libres e iguales. El predominio en la vida política de la autoridad carismática o religiosa son factores que debilitan el proceso de democratización y la legitimación de un orden democrático. La individualización y secularización es de suma importancia para el establecimiento de un orden radicalmente democrático.

La exploración realizada a través de las Demos se ha orientado a conocer los grados de aceptación o desconocimiento acordados a la autoridad tradicional religiosa, así como la actitud hacia su intervención en la vida política. Por medio a varios indicadores, las Demos han proporcionado evidencia empírica de la débil secularización existente en los valores y actitudes de las personas entrevistadas.

Al cabo de una década interesa conocer si esa débil secularización se ha mantenido o, por el contrario, hay indicios de su erosión. El examen de los cambios de los diferentes indicadores utilizados muestra, sin embargo, que la justificación o



aceptación de la presencia de lo religioso en la vida religiosa no ha hecho sino consolidarse (véase el cuadro 1.11).

Cuadro 1.11  
Porcentaje de la población entrevistada que considera que atribuye Importancia  
a la intervención de lo religioso en la vida política. Demos 1994, 1997, 2001 y 2004

	1994	1997	2001	2004
Los problemas del país solo se resuelven si Dios mete su mano	63.3	64.7	74.4	75.9
La iglesia debe tener más poder	48.8	47.1	53.1	57.0
La iglesia sólo debe intervenir cuando hay crisis grande o los dirigentes no se ponen de acuerdo	52.7	56.9	61.6	60.4

Frente a la proposición de que “la Iglesia no debe intervenir en la política porque esa no es su función”, la mayoría de la población entrevistada apoyó, sin embargo, la intervención de la iglesia en la política. El apoyo mayoritario se dirige al tipo de poder subsidiario de la Iglesia, es decir un poder que auxilia a los otros poderes cuando éstos afrontan problemas o cuando es necesario fortalecer estabilidad política o la cohesión social. En esta década el apoyo se consolidó al ser asumido por el 60% en el 2004, frente al 53% del 1994.

La aspiración de que la Iglesia tenga un mayor peso político sigue siendo sumamente alta y, además, al final del período pasó a ser compartida por la mayoría de las personas entrevistadas (57%), con un crecimiento en la década de nueve puntos porcentuales. Así, la mayoría no aboga por la atenuación del poder de la Iglesia, que podría traducirse en el fortalecimiento de un Estado independiente e impersonal. No hay lugar a dudas, en el país existe amplia aceptación de la autoridad tradicional religiosa y de la legitimación acordada a su intervención e influencia en la vida política. Lo cual es lo inverso de una secularización y un mentís a los fundamentos constitucionales y políticos del orden democrático.

### 1.8 Gobierno de mano dura

En el imaginario colectivo se ha asentado una representación de poderío a la cual se invoca en situaciones repudiadas y que merecen su intervención: es la imagen de un “gobierno de mano dura”. ¿Cuáles son los contenidos de esa representación de poderío? ¿Cuál es la amplitud de las personas que lo consideran necesario? ¿Resulta acaso un anacronismo ya en desuso? Una mayoría del 69% de las personas entrevistadas consideró que hace falta un gobierno de mano dura y la visión

predominante de ese tipo de gobierno por los que lo consideran necesario es uno que imprima respeto a la ley, respeto en general y orden.

Frente a la apreciación de incumplimiento de la ley y falta de respeto emerge una interpelación de un gobierno autoritario al cual se le atribuye la capacidad de imponer la primacía de la ley y el respeto. Así, la visión del establecimiento del orden, el respeto y la ley por la vía autoritaria es uno de los resortes populares de la justificación de un gobierno fuerte e implacable. Dentro de esa visión el índice de percepción de la vigencia de la ley es un marcador ya que cuánto menos se perciba su vigencia, mayor es la proporción de personas que consideran necesario un gobierno de mano dura.

Otras visiones del gobierno de mano dura le atribuyen eficacia frente a la delincuencia (véase el cuadro 1.12) La percepción de la seguridad personal tiene un peso en el asunto ya que los que se sienten menos seguros que hace cinco años son más proclives a considerar que hace falta un gobierno de mano dura.

Cuadro 1.12  
Distribución porcentual de la población entrevistada según significado atribuido a un gobierno de mano dura, entre quienes no lo consideran necesario. Demos 2004

Lo que es un gobierno de mano dura	Para los que consideran que no hace falta	Para los que consideran que hace falta
Que haga respetar la ley/ que respete la ley	5.8	44.5
Que ponga orden y respeto	5.3	14.5
Ser fuerte con los delincuentes	1.0	8.6
Gobierno capaz y eficiente /no corrupto	1.3	7.9
Que vele por la ciudadanía	1.8	6.1
Que imponga su decisión	22.0	6.7
Gobierno incompetente e indolente /corrupto	26.6	1.7
Gobierno autoritario /no democrático	3.9	0.6
Dictadura /terror /gobierno militar	20.0	5.8
Otros	12.3	3.7
Total	100.0	100.0
Número	1252	2830

Otras visiones que estiman conveniente ese tipo de gobierno, lo definen por su capacidad y dedicación a la ciudadanía. Por el contrario entre el 31% de los que lo estiman innecesario se tiene la visión de ese gobierno impone la decisión, indolente e incompetente y otra de las ideas es que es un gobierno autoritario.

Además de la amplitud de la idea de la necesidad de un gobierno de mano dura, hay que apuntar que es muy compartida sin verse fuertemente afectada por factores que han mostrado una incidencia en los valores, prácticas y actitudes hacia el poder y el

ejercicio de la ciudadanía, tales como la educación. Generalmente los que provienen de los más deprimidos estratos socioeconómicos y menor nivel de urbanización se han mostrado más proclives a profesar actitudes tradicionales y autoritarias, pero ahora estos sectores no son los más proclives a sostener las expectativas positivas frente a un gobierno de mano dura. Y finalmente, la interpelación al gobierno de mano dura es menos frecuente entre los más jóvenes.

Un dato interesante que abre la perspectiva para su profundización es que la confianza en las instituciones no impacta en la visión que apunta a la necesidad de una mano dura para gobernar el país. No hay variaciones grandes entre los que desconfían de las instituciones y los que depositan su confianza en ellas.

### **1.9 Las formas del autoritarismo y su mayoritaria adopción**

Las Demos anteriores han develado que el paternalismo constituye la figura predominante de autoridad y hemos sostenido que ella promueve sujetos de necesidades en lugar de sujetos de derechos.

Al igual que en otras regiones latinoamericanas al mayoritario apoyo a la democracia no le corresponde, sin embargo, una amplia presencia de actitudes demócratas, en el sentido de favorecer al funcionamiento de la forma democrática de gobierno. Las actitudes y valores autoritarios están presentes en los diversos confines de la sociedad, tanto en la esfera pública como en la privada. Así los diversos indicadores utilizados en el índice de autoritarismo contemplan diversas formas de autoritarismo, las cuales incluyen la existente en la esfera doméstica que es la mas recóndita de la esfera privada.

Con los fines de conocer los grados de presencia de los valores y actitudes del autoritarismo se dedicaron, cuatro indicadores. Uno de ellos indaga la adhesión a una figura paternalista y protectora, y otro indicador es el relativo al orden político basado en la paz social pero en detrimento de la democracia. Un tercer indicador se refirió al apoyo a un poder dictatorial y, un cuarto se situó en la esfera privada para indagar sobre el autoritarismo basado en el poder masculino o en la no democracia entre los sexos en el ámbito familiar. Para potenciar el análisis, con estos cuatro indicadores de autoritarismo se construyó el índice de propensión al autoritarismo con la siguiente escala: ninguna o baja si se estuvo de acuerdo con uno o ninguno de los indicadores, mediana propensión

con dos, y alta y muy alta propensión si se estuvo de acuerdo con tres o cuatro indicadores.<sup>1</sup>

Al cabo de una década se desprenden tres conclusiones acerca del comportamiento de estos indicadores de autoritarismo. La primera de ellas es la disminución de la visión del predominio del poder masculino en las decisiones en el hogar, la cual disminuye sustancialmente unos catorce puntos porcentuales, la segunda es la firmeza de las otras tres formas de autoritarismo (fatalismo, paternalismo y providencialismo) y, finalmente, la tercera consiste en el terreno ganado por la opinión de que un líder fuerte haría más que todas las leyes e instituciones juntas que, de ser compartida en el 1994 por el 44.5%, pasó a un 55% en el 2004. Esta ampliación de la proporción de personas entrevistadas con las expectativas frente a ese liderazgo fuerte, posiblemente sea una respuesta de corte autoritario a la pérdida de confianza en las instituciones en general y a las instituciones gubernamentales claves. Por último, la preferencia de más orden aunque haya menos democracia, con algunos vaivenes en el transcurso de los años, terminó en el 2004 de la misma magnitud que al inicio de la década estudiada (véase el cuadro 1.13).

Cuadro 1.13  
Porcentaje de la población entrevistada que estuvo de acuerdo con algunos  
Indicadores de autoritarismo. Densos 1994, 1997, 2001 y 2004

	1994	1997	2001	2004
Un buen presidente debe ser como un padre a quien hay que acudir para que resuelva los problemas	77.0	82.2	86.2	82.0
Prefiere orden aunque haya menos democracia	67.0	65.3	61.8	67.3
Un líder fuerte haría más por el país que todas las instituciones juntas	44.5	46.4	50.4	54.7
Únicamente el hombre o la mujer debe tomar las decisiones en el hogar	58.9	59.6	54.9	45.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

En estos diez últimos años, como ya lo hemos constatado, la dimensión del autoritarismo más extendida es la del paternalismo: 8 de cada diez personas están de acuerdo con que *un buen presidente debe ser como un padre al que hay que acudir para que resuelva las cosas*. Se mantuvo en segundo lugar la preferencia por el orden ligado a la paz social y a la tranquilidad aunque fuera en detrimento de la democracia, con el 67% de las personas entrevistadas. La adhesión a un líder fuerte, al que se le atribuye

<sup>1</sup> Para los detalles de la construcción véase el índice 1 del anexo IV.

un mayor desempeño que las leyes y las instituciones, alcanzó un porcentaje algo mayor de la mitad de las personas entrevistadas (55%) y en toda la década esta visión estuvo creciendo gradualmente. La cuarta posición en frecuencia le corresponde a la visión autoritaria que considera que “*sólo el hombre o sólo la mujer deben tomar las decisiones importantes en el hogar*”, la cual fue la única que perdió adhesiones al pasar de un 59% en 1994 a un 45% en 2004.

El comportamiento de la propensión al autoritarismo nos sugiere, por lo menos, dos comentarios. Se ha producido una disminución de la proporción de la ciudadanía que tiene los mayores niveles de autoritarismo de 54% al 47%. Sin embargo, todavía no puede conjeturarse que esta disminución sea necesariamente la marca de una tendencia a la baja debido al curso irregular que experimentó durante la década (véase el cuadro 1. 14). El segundo comentario es que a pesar de la ligera disminución, la alta o muy alta propensión al autoritarismo todavía se mantiene en cuotas elevadas que rozan casi a la mitad de la población.

Cuadro 1. 14  
Distribución porcentual de la población entrevistada según el índice de propensión al autoritarismo. Demos 1994, 1997, 2001 y 2004

Propensión al autoritarismo	1994	1997	2001	2004
Baja o ninguna	18.5	18.5	18.5	21.1
Mediana	27.0	24.9	29.3	32.0
Alta o muy alta	54.5	56.6	52.2	46.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Los elementos con que las corrientes de antaño caracterizaban a la modernización, específicamente, la escolaridad, urbanización y el trabajo formal son factores que inciden en el autoritarismo. Los más pobres, los de menos instrucción, los que no tienen trabajo asalariado son más proclives al autoritarismo.

### **Las clases medias hacia actitudes autoritarias**

Hay una constante inalterada en el transcurso de esta década: la mayor proporción de personas con valores y actitudes tradicionales y autoritarias se encuentra entre los menos instruidos y en las clases o estratos socioeconómicos más bajos. Esta situación ha sido constante: los menos secularizados, los más inclinados a la dependencia de factores externos al individuo, los más propensos al autoritarismo tienen en los estratos más bajos los mayores porcentajes. Esta situación se mantiene en el 2004: entre los dos niveles socioeconómicos más bajos se encuentra el 54% y el

57.5% con una propensión al autoritarismo alta o muy alta frente al 43% y el 34% de los dos estratos más altos (véase el cuadro 1.15).

Cuadro 1.15  
Índice de propensión al autoritarismo según estratos socioeconómicos.  
Demos 1994, 1997, 2001 y 2004

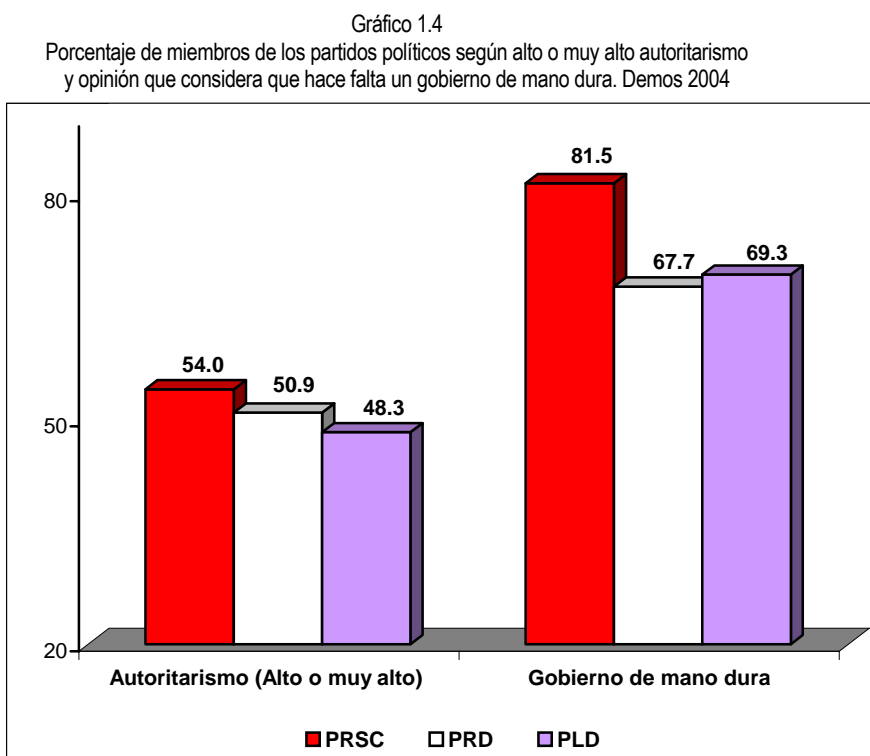
Propensión al autoritarismo	Niveles Socioeconómicos				
	Año	Muy bajo	Bajo	Medio	Medio o alto
Baja o ninguna	1994	4.0	10.5	24.3	43.4
	2004	17.0	15.0	21.9	32.3
Mediana	1994	16.5	24.9	34.7	29.4
	2004	28.8	27.4	35.0	33.8
Alta o muy alta	1994	79.5	64.5	41.0	27.2
	2004	54.2	57.5	43.1	34.0

A raíz de los resultados de la Demos pasada habíamos observado un ligero deslizamiento de las clases medias hacia actitudes autoritarias, lo cual se confirma en el transcurso de la década y una disminución en los estratos más bajos. En los dos estratos socioeconómicos más bajos la proporción con alta y mediana propensión al autoritarismo disminuyó respectivamente 25 y 7 puntos porcentuales, en contraste con los dos estratos más altos, entre los cuales la proporción con valores autoritarios no disminuyó, sino que por el contrario, el estrato más alto experimentó un ligero aumento de 7 puntos porcentuales. Ya habíamos señalado las consecuencias negativas de este deslizamiento de las clases medias para el proceso de democratización.

### **Las actitudes autoritarias según los partidos políticos**

Aunque los partidos se han desideologizados y la socialización partidaria a través de intensas jornadas forma parte del pasado, todavía la militancia y parte de las personas que simpatizan guardan nexos con los elementos históricos fundacionales y con los liderazgos históricos que dominaron la escena de cada partido. Surgido de una derivación del Partido Dominicano y con un liderazgo de conocida reciedumbre autoritaria, la mayor proporción de personas con alta o muy alta propensión autoritaria se encuentra entre los militantes (54%) y simpatizantes reformistas. Los partidos que originalmente adversaban al reformista se movían en un populismo de tipo democrático como el PRD y, el caso del PLD en sus inicios tuvo fórmulas cercanas a la liberación nacional; sin embargo, ahora estos dos últimos partidos atraen afiliados que no se diferencian tan drásticamente de los otrora adversarios autoritarios.

Frente al 54% con altos niveles de actitudes autoritarias en los militantes reformistas, hay un 51% entre los militantes perredeístas y un 48% entre los peledéistas. En lugar de diferencias notables existe una gradación de personas con altos niveles del autoritarismo entre los militantes de los tres partidos mayoritarios. Donde hay una diferencia significativa es en la proporción de los miembros del Partido Reformista que interpelan a un gobierno de mano dura que presenta la alta mayoría del 81.5% de sus miembros, frente al 69% de los peledéistas y el 68% de los perredeístas (véase el gráfico 1.4).



El PRSC también concita la mayor proporción de simpatizantes con alto y muy alto autoritarismo que suman el 61%, proporción mucho más alta que la que se encuentran entre los simpatizantes del PLD de un 46.5% y del PRD de un 47%. Sin embargo, hay diferencias en el otro extremo, es decir, los que tienen baja o ninguna propensión al autoritarismo. En los peledéistas clasifican en esta categoría algo más de un cuarto de sus militantes, un quinto de los militantes del PRD y solamente un baja décima parte de los militantes reformistas. En ese mismo orden decreciente se sitúan los simpatizantes de esos partidos (véase el cuadro 1.16).

Cuadro 1.16  
Índice de propensión al autoritarismo y porcentaje de los que consideran  
que hace falta un gobierno de mano dura, según partidos políticos. Demos 2004

	PLD		PRD		PRSC		No pertenece ni simpatiza	Total
	Pertenece	Simpatiza	Pertenece	Simpatiza	Pertenece	Simpatiza		
PROPENSIÓN AL AUTORITARISMO								
Ninguna o baja	26.0	21.7	18.4	17.3	9.7	11.4	22.2	20.9
Mediana	25.8	31.8	30.7	35.8	36.3	27.5	33.2	31.8
Alta o muy alta	48.3	46.5	50.9	46.9	54.0	61.1	44.6	47.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
CONSIDERA QUE HACE FALTA UN GOBIERNO DE MANO DURA	69.3	67.6	67.7	68.6	81.5	60.6	70.4	68.8

Nota: No se coloca los resultados de los partidos minoritarios, con lo cual daría el total

La interpelación de un gobierno de mano dura es apoyada por la mayoría de la militancia reformista con un prominente 81.5%, que es el sueño autoritario del orden y el apego a la ley. La proporción de los que desean un gobierno de mano dura es semejante entre los afiliados al PLD y al PRD de 69% y el 68%, respectivamente. Entre los simpatizantes del reformismo se sitúa la menor proporción con un 61%, frente al 69% de los militantes perredeístas y el 68% de los simpatizantes peledeístas.

### 1.10 El clientelismo

En este trabajo entenderemos el clientelismo como la relación de subordinación que se funda en el intercambio de beneficios y favores por la lealtad y apoyo políticos de la clientela. La relación personalizada del patronazgo y la clientela hunde sus raíces en la sociedad tradicional, pero en el transcurso de la modernización y democratización, el clientelismo ha revelado una capacidad de cambio y adaptación a los diferentes procesos y sistemas políticos, tal como han mostrado diferentes estudios que se han realizado.<sup>19</sup> La perspectiva adoptada aquí es que, al tiempo que se acomoda a los procesos políticos e instituciones modernas (elecciones, partidos políticos, Estado), el clientelismo obstaculiza y retarda el afianzamiento del proceso democratizador. En el país el Estado tiende a instrumentalizar selectivamente sus

<sup>19</sup> Véase por ejemplo los trabajos presentados en el libro de Antonio Robles Egea (comp.), *Política en la penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*, Madrid: Siglo XXI.



políticas públicas para satisfacción de las redes clientelares, por lo tanto, el clientelismo no se limita a los niveles capilares de la sociedad sino que abarca el sistema político. Para W. Lozano, su gravitación en la sociedad dominicana es tal que el clientelismo “en un esquema patrimonialista de manejo de sus instituciones, remite a una economía política que ordena gran parte de los mecanismos de legitimación y ejercicio hegemónico de este tipo de régimen político democrático, frágil y delegativo”<sup>20</sup>

Su estudio se ha beneficiado de la confluencia interdisciplinaria, pero las investigaciones empíricas no lo han incluido con la frecuencia que amerita. La Demos 2004 aventura una exploración de las actitudes clientelistas en la población entrevistada para lo cual apropió tres preguntas como el inicio de una aproximación a la información empírica sobre el clientelismo en el país. Se formularon tres preguntas para que las personas entrevistadas dijeran hasta qué punto estaban de acuerdo o en desacuerdo con : a) *Que la gente dé apoyo político a quienes le hacen favores y le reparten cosas (alimentos, cosas de la casa, arreglos dela vivienda),* b) *Que un funcionario boronee, es decir reparta favores económicos y otros beneficios a la gente que contribuyó para que llegara al gobierno, y,* c) *Cuando una persona llegue al gobierno emplee preferentemente a familiares, amigos y relacionados,* y, a partir de estos indicadores se construyó el índice de clientelismo<sup>21</sup>.

El núcleo vital del clientelismo, consistente en los dos momentos del intercambio: 1) la obligación de proveer bienes y favores por parte del patrón, 2) a cambio de lealtad, voto y apoyo políticos por parte de la clientela, fue aprobado de manera alta o muy alta por el 41% y el 39% de las personas entrevistadas, respectivamente. Mientras que la formulación acerca del amiguismo o familismo que descansa en la confianza y lealtad personal sólo alcanzó la aprobación del 28% (véase el cuadro 1.17).

---

<sup>20</sup> *Después de los caudillos. Ensayos sobre política y sociedad en la República Dominicana contemporánea.* FLACSO y La Trinitaria: Santo Domingo, 2002, p. 271.

<sup>21</sup> Para los detalles de la construcción del índice consúltase el índice 22 en el Anexo IV.

Cuadro 1. 17

Distribución porcentual de la población entrevistada según  
indicadores de clientelismo. Demos 2004

Indicadores de clientelismo	CLIENTELISMO		
	Bajo o Moderado	Alto o muy alto	Total
Que cuando se llegue al gobierno emplee preferentemente a familiares, amigos y relacionados	71.8	28.2	100.0
Que se apoye políticamente a quienes le hacen favores y reparten cosas	61.1	38.9	100.0
Que un funcionario reparta favores económicos y otros beneficios a la gente que lo respaldó para que llegara al gobierno	59.3	40.7	100.0

La clientela no se orienta a plantearse como sujetos portadores de derechos sino como individuos en busca de la prebenda y el favor de los que mueven las riendas de la distribución informal de beneficios. Más arriba hemos señalado que la conducta basada en elementos externos al sujeto conspira contra la construcción de ciudadanía, conspira particularmente contra la dimensión cultural de la constitución de sujetos portadores de derechos, y minimiza el potencial de movilización para su reconocimiento o conquista. Para el caso del clientelismo, las evidencias empíricas respaldan las aseveraciones anteriores ya que en el segmento poblacional con una alta o mediana propensión a la externalidad (percibir su conducta movida por elementos externos) tienen una mayor proporción de personas entrevistadas con alto o muy alto clientelismo: 39% frente al 30% de los que tienen baja propensión a la externalidad.

El clientelismo erosiona la construcción del orden político orientado hacia el modelo de legitimidad democrática basada en la relación activa de la ciudadanía con los dirigentes elegidos y el desempeño democrático y eficaz de las instituciones públicas. Además de moverse en relaciones informales, se constata para la realidad dominicana la alta relación entre autoritarismo y clientelismo: a mayor autoritarismo, mayor es la proporción de personas clientelistas. Entre los de mayor nivel de autoritarismo casi la mitad (48%) son personas con una fuerte orientación clientelista, mientras en el segmento poblacional de niveles reducidos de autoritarismo sólo se encuentra el 19% (véase el cuadro 1.18).

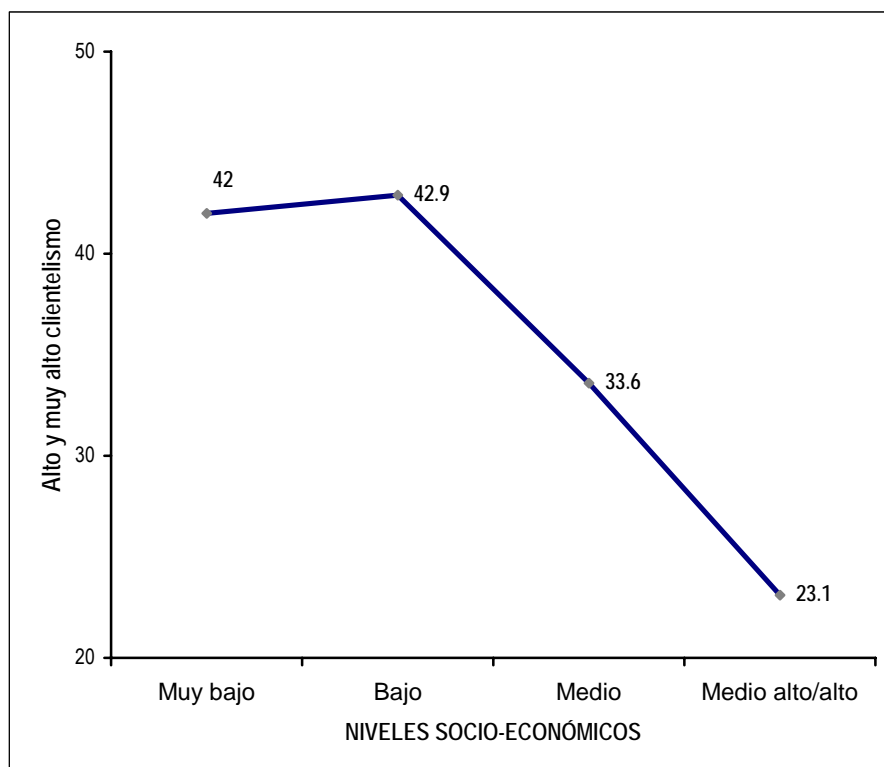
Cuadro 1.18

Distribución porcentual del índice de autoritarismo según el índice de clientelismo. Demos 2004

CLIENTELISMO	PROPENSION AL AUTORITARISMO			
	Ninguna o baja	Mediana	Alta o muy alta	Total
Bajo	52.4	43.7	24.5	36.5
Moderado	28.4	28.6	27.8	28.2
Alto/muy alto	19.3	27.80	47.7	35.30
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Según los indicadores utilizados, cuando se controla el clientelismo según las variables socioeconómicas, se observa lo siguiente: los sectores más proclives a las actitudes clientelistas son los de más baja escolaridad, de manera muy marcada los habitantes de la zona rural y como se observa en el gráfico 1.5 los estratos más desfavorecidos. Los estratos más bajos alcanzan a tener entre sus miembros al 42% de personas con alto y muy alto clientelismo, frente al 23% en el estrato más alto.

Gráfico 1.5  
Índice de alto y muy alto clientelismo según niveles socio-económicos. Demos 2004.



## Los partidos electorales con componente clientelar

La cultura clientelar que se anuda a la relación de subordinación en busca de favores a cambio de apoyo político se desenvuelve en las relaciones informales y al entrar en contacto con las instituciones, por ejemplo partidarias, comporta efectos desinstitucionalizadores.

Los grupos electorales, facciones y partidos de inicios del siglo XX se activaban en las redes locales clientelares y frente al Estado central, a través de jefezuelos o patronos; posteriormente, fue aconteciendo en muchos de los casos que el patrono tradicional fue sustituido por uno colectivo que es el partido o por el “empresario político” con cierta autonomía y capacidad para ofrecer y colocar a la clientela en puestos públicos o retribuir su apoyo con favores. Estos procuran introducir en la burocracia gubernamental a sus afiliados o simpatizantes, y estén o no en ella, les facilita contratos, subvenciones, entre un arsenal muy amplio de favores. En estos casos, los vínculos entre las dos partes no necesariamente son marcados por la lealtad personal, como ocurre con el patronazgo tradicional de los jefezuelos.

Con la conversión de los partidos tradicionales en partidos electorales de masas (tal como O. Kirchheimer los ha caracterizado) también mantuvieron el *componente clientelar*<sup>22</sup>. A pesar de la disminución de la credibilidad de los partidos, su desideologización, la pérdida del peso político de los afiliados, debilitamiento de la democracia interna, el componente clientelar sigue siendo una de las fuentes de movilización y adhesión partidaria. A partir de esta afirmación acudimos a los datos para verificar la hipótesis de que el factor del clientelismo incide en la adhesión a los partidos. Y efectivamente los datos muestran que el segmento poblacional con muy alto clientelismo tiene la mayor proporción de miembros de organizaciones partidarias con un 28%, mientras que el segmento de bajo clientelismo la membresía partidaria sólo llega a ser del orden del 16% (véase el cuadro 1.19).

---

<sup>22</sup> Utilizamos el término de partido electoral de masa *con componente clientelar* ya que como señala Ramón Máiz Suárez, “difícilmente se da en la realidad una organización partidaria de ámbito nacional donde el dispositivo clientelar pueda definir el grueso político de la organización”, “Estrategia e institución: el análisis de las dimensiones macro del clientelismo” en Antonio Robles Egea (comp.), *Ob. Cit.* p. 63.

Cuadro 1.19

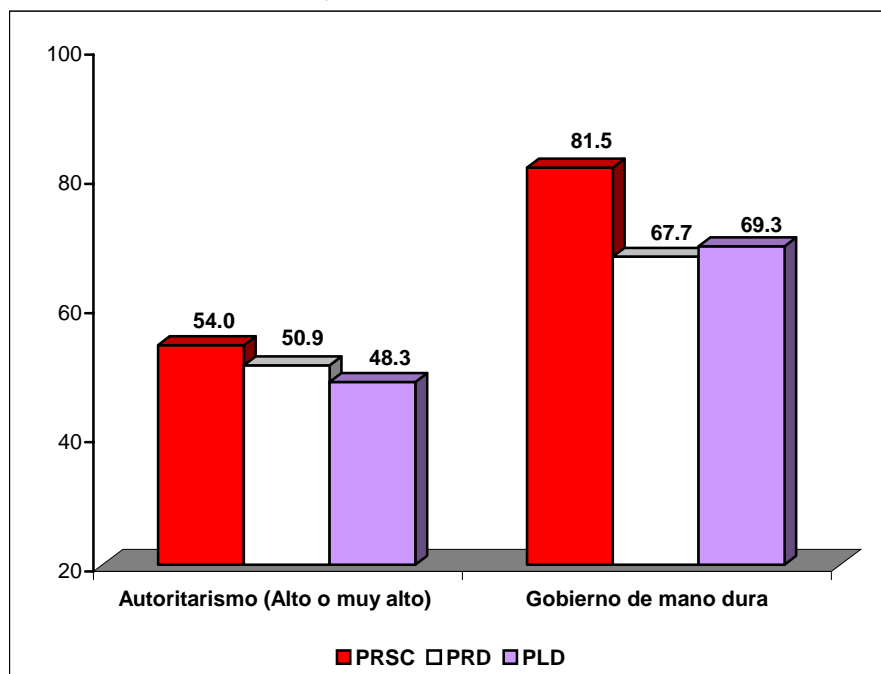
Distribución porcentual del índice de clientelismo  
según pertenencia a partido. Demos 2004

SÍNTESIS DE PERTENENCIA A PARTIDO	CLIENTELISMO				Total
	Bajo	Moderado	Alto	Muy alto	
Pertenece	15.8	20.5	17.0	28.3	18.9
Simpatiza	41.7	43.7	48.9	42.7	44.1
No pertenece ni simpatiza	42.4	35.8	34.1	29.0	37.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

El clientelismo tiene los efectos de erosionar la institucionalidad de esas organizaciones partidarias, no solamente por el personalismo y particularismo implicados sino porque socava la representación general de intereses y las reglas de competencia, introduciendo de manera perjudicial una asignación discrecional de favores y beneficios personales en contradicción con el estatuto de derechos reivindicables.

La membresía y los simpatizantes con alto o muy alto nivel de clientelismo se distribuyen entre los grandes partidos de manera diferenciada. El PLD es el que cuenta en sus filas y entre sus simpatizantes con la menor proporción de personas con alto o muy alto niveles de clientelismo: 34% y 36%, respectivamente. Lo cual ha contribuido posiblemente a colocar a dicho partido en una situación más favorable frente al impulso de desinstitucionalización de la organización partidaria que provoca el clientelismo. La mitad de los reformistas (52%) tienen una alto y muy alto nivel de clientelismo, alcanzando el PRSC el primer lugar entre los tres partidos del sistema. Mientras que los simpatizantes del PRD alcanzan, a su vez, la mayor proporción con altos niveles de clientelismo con un 46%, seguido por los simpatizantes del Partido Reformista (véase el gráfico 1.6).

Gráfico1.6  
Porcentaje de miembros y simpatizantes de cada partido  
con alto o muy alto clientelismo. Demos 2004



Los elementos autoritarios y tradicionales que perviven en la cultura política dominicana muestran una fortaleza en su capacidad de acomodarse a los cambios y a la democracia débil y delegativa, tal es la mayoritaria aceptación del paternalismo y de otras formas de autoritarismo, así como la inclinación hacia el clientelismo político. Estos elementos autoritarios y tradicionales retardan y obstaculizan la constitución de la ciudadanía y de la legitimación democrática. La clientelización de la política y los atributos “protectores” del paternalismo tienden a instituir clientelas en busca de prebendas, así como individuos con necesidades prestos a ser asistidos por la autoridad, en lugar de ciudadanos portadores de derechos reivindicables.

Igualmente, la pervivencia y fortaleza de los patrones culturales de adscripción y dependencia a factores externos al individuo siguen siendo obstáculos a la autonomización de los sujetos con capacidad de influir en su vida y en el acontecer social y por ende, a la igualdad jurídica y vigencia de la ley. Estos son algunos de los retos de la política dominicana y de los procesos de cambio.

Los principales hallazgos y conclusiones de este capítulo se sintetizan a continuación en tres grandes temas.

1. *Apoyo a la democracia y activación ciudadana.* La democracia como sistema de gobierno sigue siendo preferida por la mayoría, alcanzando el 74% de las

preferencias. A pesar de los rigores de la crisis económica esta preferencia ciudadana por la democracia sigue siendo mayoritaria y prácticamente ha disminuido muy poco.

La participación es un potencial importante para el funcionamiento del sistema político democrático. Para captar los niveles e intensidad de la participación se tomaron en cuenta membresía y actividades realizadas en los canales políticos y sociales con el siguiente hallazgo: a) el 43% interviene con niveles de participación en la vida pública más allá de la votación (del cual el 10% es altamente participativo), b) el 33% sólo se activó de manera puntual en ocasión de las elecciones presidenciales, c) el 24% está francamente desmovilizado en referencia a las actividades contempladas en esta clasificación. Si se le suma la categoría anterior forman un conjunto del 56%, es decir más de la mitad de la población entrevistada.

La legitimación a un régimen político comporta un consentimiento pasivo y un apoyo activo que es el más relevante. La Demos proporcionó el hallazgo de que el apoyo mayoritario a la democracia como forma de gobierno, está respaldado por un mayor activismo ciudadano que el que desarrollan los grupos que no apuestan por la democracia. Los que participan en organizaciones y tienen membresía o actividad partidaria tienen en sus filas el 84% que prefieren la democracia. Mientras los ciudadanos desmovilizados o apáticos, que no han participado ni siquiera en las elecciones, tienen una proporción menor en 14 puntos porcentuales con un monto de 69%

Cuando se agrupa la población según pertenencia y simpatía partidarias resalta claramente que los partidos constituyen una fuerza política que estimula la legitimación de la democracia en sus adeptos y simpatizantes. Entre los que no tienen lazos de simpatía o pertenencia, el 70% apoya a la democracia y esta proporción va aumentando a medida que los lazos con los partidos se intensifican: el 75% entre los simpatizantes y el 82% entre los militantes. La menor proporción de militancia que apoya a la democracia se encuentra en el PRSC con 76%, seguido muy de cerca del PLD con 79% y el PRD con la mayor proporción de 86%.

Cuando los datos se organizan integrando la participación en partidos y organizaciones sociales, los miembros de las organizaciones sociales (de la sociedad civil) no son los abanderados del apoyo a la democracia como sistema de gobierno ya que entre sus filas se encuentra solamente el 74% que la apoya, porcentaje equivalente al total nacional, mientras los partidos lo logran en una proporción escasamente mayor 78% que las organizaciones sociales. El mayor nivel de apoyo a la democracia de 86%

ocurre entre los que pertenecen a ambos tipos de organizaciones –partidarias y organizaciones sociales-, es decir los que poseen una doble membresía.

2. *Satisfacción con la democracia: percepción del desempeño democrático de sus instituciones.* Existe un nivel intermedio de apoyo que es más específico, el cual se refiere a las percepciones del desempeño democrático de las instituciones. Si la preferencia por el sistema de gobierno democrático es mayoritaria, no lo es la satisfacción con la manera en que la democracia funciona en el país: el 74% que prefiere la democracia, se desglosa de la siguiente manera: el 15% está satisfecho con su funcionamiento y el 58.3% está insatisfecho. La percepción de la situación personal y de la situación del país se constituyen en factores que inciden en la satisfacción con la democracia.

- Los factores que impactan dos bajos niveles de satisfacción con la democracia son:
- la confianza en la transparencia de las elecciones
- La confianza las instituciones de resolución de conflictos y salvaguarda de los derechos
- La percepción de la vigencia de la ley
- La satisfacción con el funcionamiento de los derechos y libertades

3. *Fortaleza de los elementos autoritarios: acomodo y tensión con la democracia frágil.* El acomodo de elementos autoritarios y tradicionales a la democracia delegativa y frágil se verifica en torno a una tensión, que sin embargo, al mismo tiempo es fuente de legitimación instrumental, selectiva y particularista. Por lo tanto, su estudio es crucial para comprender los vericuetos y obstáculos del proceso democratizador, y los que enfrenta la dimensión cultural de la construcción de la ciudadanía, del Estado de derecho y de la legitimación democrática.

a) *La persistencia de valores que obstaculizan la constitución del sujeto de derechos: La conducta basada en elementos externos al sujeto.* En los últimos diez años ha crecido la creencia de las personas entrevistadas en el control que ejercen los factores externos sobre sí mismas y sobre la realidad. Con una inclinación acentuada hacia el fatalismo y el providencialismo está anudada la dimensión cultural de la constitución de sujetos portadores de derechos, esto es la individualización.

Al cabo de la década el providencialismo expresado en la fórmula sumaria de que *los problemas del país sólo se resuelven si Dios mete su mano* ganó adeptos con



un crecimiento de unos 14 puntos porcentuales (el más alto crecimiento). y es compartida en el 2004 por algo más de tres cuartas partes de las personas entrevistadas. El fatalismo, en menoscabo de la posibilidad del individuo de cambiar o incidir sobre su entorno (expresado en la aprobación de la frase “*Por más que uno quiera cambiar, todo permanecerá igual*”) es compartido por el 54.5%.

Una mayoría de personas entrevistadas que sujetan o niegan la elección individual y deliberada del sujeto, que no se postulan libres e iguales, constituye una situación que conspira contra el predominio de la ley como norma. Al final del período analizado, la externalidad (alta y media), es decir, la creencia de que lo que le ocurre a uno y a la realidad es debido a factores incontrolables y externos a las personas fue compartida por un 60% de las personas entrevistadas, frente al 50% que lo compartía en el 1994.

La Demos aporta las evidencias empíricas de que en el país existe amplia aceptación de la autoridad tradicional religiosa y de la legitimación acordada a su intervención e influencia en la vida política. Lo cual es lo inverso de una secularización y un mentís a los fundamentos constitucionales y políticos del orden democrático y además debilita la legitimación de un orden democrático.

La modificación o atenuación de estos patrones culturales de adscripción y dependencia a entidades supraindividuales resulta crucial para la instauración en República Dominicana de bases sólidas de una sociedad pluralista, de un Estado de derecho y de la democracia.

*b) La interpelación del gobierno de mano dura.* Una mayoría del 69% de las personas entrevistadas consideró que hace falta un gobierno de mano dura y la visión predominante de ese tipo de gobierno por los que lo consideran necesario es uno que imprima respeto a la ley, respeto en general y orden.

Dentro de esa visión el índice de percepción de la vigencia de la ley es un marcador ya que cuánto menos se perciba su vigencia, mayor es la proporción de personas que consideran necesario un gobierno de mano dura. Otras visiones del gobierno de mano dura le atribuyen eficacia frente a la delincuencia. La percepción de la seguridad personal tiene un peso en el asunto ya que los que se sienten menos seguros que hace cinco años son más proclives considerar que hace falta un gobierno de mano dura frene a los que se sienten que su seguridad personal no ha sido afectada y que está igual que años atrás.

c) *El predominio de valores y actitudes autoritarias.* En estos diez últimos años, , la dimensión del autoritarismo más extendida es la del paternalismo: 8 de cada diez personas están de acuerdo con que *un buen presidente debe ser como un padre al que hay que acudir para que resuelva las cosas*. Se mantuvo en segundo lugar la preferencia por el orden ligado a la paz social y a la tranquilidad aunque fuera en detrimento de la democracia, con el 67% de las personas entrevistadas. La adhesión a un líder fuerte, al que se le atribuye un mayor desempeño que las leyes y las instituciones, alcanzó un porcentaje algo mayor de la mitad de las personas entrevistadas (55%) y en toda la década esta visión estuvo creciendo gradualmente. La cuarta posición en frecuencia le corresponde a la visión autoritaria que considera que “*sólo el hombre o sólo la mujer deben tomar las decisiones importantes en el hogar*”, la cual fue la única que perdió adhesiones al pasar de un 59% en 1994 a un 45% en 2004.

Al cabo de una década se desprenden tres conclusiones acerca del comportamiento del autoritarismo. La primera de ellas es la disminución de la visión del predominio masculino en las decisiones en el hogar que llegó en el 2004 a ser aprobado por el 45%, la cual disminuye sustancialmente unos catorce puntos porcentuales, la segunda es la firmeza de las tres otras formas de autoritarismo y, finalmente, la tercera consiste en el terreno ganado por la opinión de que un líder fuerte haría más que todas las leyes e instituciones juntas que, de ser compartida en el 1994 por el 44.5%, pasó a un 55% en el 2004.

Se mantiene una constante en el transcurso de esta década: la mayor proporción de personas con valores y actitudes tradicionales y autoritarias se encuentra entre los menos instruidos y en las clases o estratos socioeconómicos más bajos. Esta situación ha sido constante: los menos secularizados, los más inclinados a la dependencia de factores externos al individuo, los más propensos al autoritarismo tienen en los estratos más bajos los mayores porcentajes.

El PRSC también concita la mayor proporción de simpatizantes con alto y alto autoritarismo que suman el 61%, proporción mucho más alta que la que se encuentran entre los simpatizantes del PLD de un 46.5% y del PRD de un 47%.

d) El núcleo vital del *clientelismo*, consistente en los dos momentos del intercambio: 1) la obligación de proveer bienes y favores por parte del patrón, 2) a cambio de lealtad, voto y apoyo políticos por parte de la clientela, fue aprobado de manera alta o muy alta por el 41% y el 39% de las personas entrevistadas,

respectivamente. Mientras que la formulación acerca del amiguismo o familismo que descansa en la confianza y lealtad personal sólo alcanzó la aprobación del 28%.

El clientelismo erosiona la construcción del orden político orientado hacia el modelo de legitimidad democrática basada en la relación activa de la ciudadanía con los dirigentes elegidos y el desempeño democrático y eficaz de las instituciones públicas.

Los datos aportaron evidencia empírica a la hipótesis de que el factor del clientelismo incide en la adhesión a los partidos. Efectivamente, el segmento poblacional con muy alto clientelismo tiene la mayor proporción de miembros de organizaciones partidarias con un 28%, mientras que el segmento de bajo clientelismo la membresía partidaria sólo llega a ser del orden del 16%.

El PLD es el que cuenta en sus filas y entre sus simpatizantes con la menor proporción de personas con alto o muy alto niveles de clientelismo: 34% y 36%, respectivamente. La mitad de los reformistas (52%) tienen una alto y muy alto nivel de clientelismo, alcanzando el PRSC el primer lugar entre los tres partidos del sistema.

## **II. LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL, CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES Y APOYO POLÍTICO**

### **A. INSATISFACCIÓN DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL Y DESCONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES**

#### **2.1 Los cambios culturales y el malestar de la política**

En América Latina los estudios de opinión pública no hacen sino constatar la creciente desconfianza hacia los políticos y los partidos políticos, incluso las demás instituciones de representación política están sancionadas por una baja credibilidad. Aun con sus especificidades y particularidades propias de los procesos políticos en que estas sociedades se ven envueltas, este malestar ciudadano ¿es exclusivo de las sociedades latinoamericanas o forma parte de las transformaciones en curso de la democracia?

En los últimos años ha habido un debate acerca del deterioro de la vinculación del ciudadano al Estado. Ya se ha sostenido con muchas argumentaciones acerca de la existencia de un malestar ciudadano frente a la política. Una visión, como la de Inglehart, plantea que los grandes cambios de la economía y el consumo habrían introducido una diversificación de las formas de participación ciudadana y de la expresión política, las cuales se realizan a través de movimientos sociales, campañas hacia las políticas públicas, entre muchas otras. En esta perspectiva, estas actividades se adicionarían a las formas tradicionales de participación electoral, partidaria o sindical y multiplicarían las oportunidades para que la ciudadanía se involucre en los asuntos públicos.

Otro enfoque sostiene la existencia de un malestar ciudadano frente a los canales de participación en los asuntos de interés común, que se manifestaría a través de un deterioro de la identidad y participación partidarias, un descreimiento de los partidos y una decadencia de organizaciones tradicionales de la vida pública, tales como los sindicatos y asociaciones profesionales. Habría una erosión de las vías democráticas que vinculan la ciudadanía al Estado, una merma de la afiliación partidaria y de la participación ciudadana cuyos efectos se abaten sobre la democracia y sus perspectivas.

Las modificaciones del mundo actual han introducido grandes cambios culturales que afectan lo político. Marcel Gauchet<sup>1</sup> ha aportado una sólida argumentación a la tesis del malestar que atraviesa la democracia: su planteamiento es que el énfasis en la democracia social ha cedido a la democracia de los derechos individuales. En lugar de un horizonte de la sociedad en su conjunto, la impronta del impulso del individuo como autoreferente conduce a que el triunfo de la democracia esté acompañado de una deserción cívica, cuyas manifestaciones más evidentes serían la abstención electoral y la desvalorización del personal político. También la lenta erosión del sentimiento de pertenencia colectiva y de las instancias como el Estado o la comunidad política han conducido a un cuestionamiento de la acción pública, del “vivir juntos”, así como de densos referentes colectivos. Otro elemento de su argumentación apunta a que las modificaciones introducidas por la cultura del consumo y del placer privado obran de manera que la democracia de lo privado habría asfixiado a la democracia de lo público.

Para el contexto latinoamericano, Nibert Lechner, en el transcurso de los últimos veinte años, advirtió que las transformaciones en curso habían estado socavando los mapas sociales y políticos. Entre los cambios culturales, según este autor, destaca el entronizamiento de la sociedad de mercado y la cultura de consumo con la prioridad del interés privado, los cuales habrían motivado la resignificación de lo público (el consumidor y el mundo de los negocios). Inspirado en las tesis de Gauchet, considera que uno de los efectos de estos cambios es la atenuación de la visión de que la acción pública colectiva pueda moldear la vida social. También la globalización impulsaría el desdibujamiento de las fronteras tanto de la “sociedad” como del ethos común y disminuye la presencia y referencia simbólica del Estado como ente autónomo en la constitución y permanencia del orden social. Otro de los cambios singulares es la transformación de los partidos políticos en partidos de masas, espoleados por la maximación de los votos y la negociación entre los partidos, han menguado su función de responder o representar identidades colectivas y agregación de preferencias para la construcción de una visión común. En este contexto se atenúa la credibilidad de la política y de los actores políticos como mediación y representación de la ciudadanía.

A pesar de sus diferencias las dos visiones ponen de relieve las transformaciones en curso que han introducido cambios en lo político. La primera considera que los cambios en la sociedad postindustrial introducen fórmulas innovadoras de comunicación que aportarían las bases para una participación

---

<sup>1</sup> *La démocratie contre elle-même*, París: Gallimard, 2002.

ciudadana con otras maneras de expresión, organización y movilización y se mantendría la vitalidad asociativa y la participación. Mientras que la segunda, insiste en que los cambios introducen un replanteamiento de la representación política y la necesidad de una reconfiguración de la política que permita a los actores retomar su actuación mediante una visión de sociedad como un conjunto.

En suma los cambios culturales y políticos pueden albergar una desvalorización de la política y de las vías tradicionales como los partidos. En cada sociedad, por supuesto, estos cambios se acogen a las particularidades de los procesos y actores políticos y es lo que precisamente vamos a examinar para el caso de la República Dominicana.

Hasta ahora hemos destacado las amplias cuotas de preferencia de la democracia como sistema de gobierno y la baja satisfacción con su funcionamiento. Se seguirá hacia una mayor concreción ya que la indagación se orientará a los niveles de confianza depositados en las instituciones y a la confianza en el gobierno o autoridades gubernamentales. Se trata de dos niveles: la legitimidad del régimen democrático es más estable y se situaría, dentro de ciertos límites, a un nivel de una relativa indiferencia con respecto a la confianza en las instituciones y en los gobiernos. No obstante, este último tipo de confianza, más variable y contingente, es susceptible a los procesos políticos, los liderazgos, las expectativas de la población, las pautas de comportamiento político y demás factores políticos.

## **2.2 Insatisfacción con el desempeño gubernamental**

Como elemento previo a la presentación y comentarios acerca de la confianza en las instituciones y autoridades gubernamentales, se examinará la percepción del desempeño del gobierno, vista a través de la satisfacción de la provisión de servicios básicos. Este enfoque tiene también el propósito de indagar si la confianza en las instituciones y el gobierno está asociada a la valoración de la eficacia de las políticas públicas a través de las cuales la sociedad cubre necesidades básicas de sus integrantes.

Para contextualizar el funcionamiento de la prestación de servicios fundamentales para el bienestar de la población, es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos: a) la prestación de servicios se realiza mediante una administración basada en el sistema de patronazgo mediante el cual, los empleados

patrocinados por los políticos están obligados al activismo político a favor de sus mentores sin que estos requieran eficacia en la ejecución de las labores de sus protegidos, b) el gasto público social es uno de los más bajos de América Latina y, c) la provisión de servicios incluye prácticas patrimonialistas y clientelistas.

Antes que nada, cabe afirmar que la proporción de usuarios de servicios públicos (indagados en este estudio) es muy significativa como para insistir en la importancia de los mismos para el diario vivir. Se preguntó si en el último año habían acudido a procurar atención al hospital o centro de salud pública, al ayuntamiento, la policía, los tribunales, la fiscalía y si personalmente o algún familiar había acudido a la escuela pública. Basta conocer la alta proporción de personas entrevistadas –el 76%- que clasificaron de usuarias (directas e indirectas en el caso de la escuela)- para apreciar la importancia y gravitación de los servicios públicos en la gente entrevistada (véase el cuadro 2.1).

Cuadro 2.1  
Porcentaje de usuarios en el último año, de servicios públicos agrupados,  
según nivel socioeconómico. Demos 2004.

Niveles socio-económicos	Servicios desarrollo humano (hospital o escuela)	Policía	Ayuntamiento	Servicios jurídicos (fiscalía, tribunales)	Usuarios en por lo menos un servicio público
Muy bajo	71.7	13.3	6.7	10.2	76.9
Bajo	75.7	13.1	7.8	11.0	80.9
Medio	68.9	15.2	11.8	13.2	77.0
Medio alto/alto	46.2	19.2	12.6	16.0	63.0
Total	67.5	15.0	10.4	12.8	75.9

Los servicios que atrajeron la mayor proporción de usuarios fueron los de desarrollo humano (hospital y la escuela) y en estos servicios los estratos más bajos tienen una mayor proporción, a diferencia de que la composición social de los que acudieron a los servicios jurídicos, la policía y el ayuntamiento que registra una mayor proporción de los estratos medios y medio alto y alto.

La serie Demos provee información acerca de la percepción de un conjunto de servicios en los últimos tres gobiernos: en el 1994 recoge las percepciones del funcionamiento de los servicios públicos en el último año del gobierno de Joaquín Balaguer; en el 1997, a los 10 meses de iniciado el primer gobierno de Leonel Fernández; en el 2001, a los nueve meses de iniciado el gobierno de Hipólito Mejía; en el 2004 al final del mandato de H. Mejía. Esta serie tiene la particularidad que permite conocer la percepción en dos momentos del mismo gobierno (en el primer y último

año), lo cual es una ventaja porque permite ponderar el impacto de la seria crisis económica en la percepción del funcionamiento de los servicios públicos (véase el cuadro 2.2).

Cuadro 2.2  
Porcentaje de la población entrevistada que considera que diversos servicios públicos son buenos o muy buenos, según año. Demos 1994, 1997, 2001 y 2004

	1994	1997	2001	2004
	Gobierno de J. Balaguer	Gobierno de L. Fernández	Gobierno de H. Mejía	Gobierno de H. Mejía
El transporte público	32.8	26.4	43.6	21.5
La educación pública	38.6	46.0	48.2	40.9
Los hospitales públicos	27.0	28.5	39.5	18.5
El Seguro Social	30.5	27.3	39.7	23.4
La electricidad	25.5	13.9	9.3	10.1
La recogida de basura	33.5	30.6	45.9	40.9
Agua potable	46.5	39.9	48.0	40.7
La construcción de viviendas populares	42.7	29.2	21.5	17.6

Se hace evidente, la apreciación hartamente conocida del deterioro de la satisfacción con el servicio de energía eléctrica (que constituye un grave problema) y con la construcción de viviendas populares, en donde hay un giro desde el último mandato de Balaguer, con el abandono del énfasis de la inversión pública. Pero también se visualizan otros hallazgos enumerados a continuación.

Primero, salvo el área de educación, los servicios públicos en la gestión gubernamental de Leonel Fernández no suscitan una evaluación favorable en relación a la realizada en el gobierno de Joaquín Balaguer. En todos los casos, salvo la honrosa excepción, es menor o casi igual la proporción de personas entrevistadas que los clasifican de buenos y muy buenos.

Segundo, poniendo aparte los servicios de electricidad y de construcción de viviendas populares por ser casos muy especiales, es en el primer año del gobierno de Hipólito Mejía que los servicios públicos estudiados reciben la mayor proporción de aprobación de toda la década. En relación a la evaluación de los servicios brindados en el gobierno anterior de Leonel Fernández en algunos casos, como en el transporte público, el aumento es sumamente significativo ya que la proporción de personas satisfechas aumenta 17 puntos porcentuales o 12 puntos porcentuales en la recogida de basura.

Tercero, esta notable mejoría en la evaluación de los servicios públicos durante el primer año del gobierno de Mejía cayó estrepitosamente al final de su período



gubernamental. La proporción de personas satisfechas con los servicios disminuyó drásticamente hasta el punto que, salvo la recogida de basura, retrocedió a una clasificación igual o por debajo de los niveles alcanzados diez años antes en el mandato de Balaguer. Además esta evaluación de los servicios públicos testifican que la crisis económica no impacta solamente en el empleo, la inflación, la depreciación del peso, sino que también se manifestó contundentemente en la satisfacción con los servicios públicos.

Para los fines de este trabajo, la pregunta inmediata, que abordaremos más adelante, es que si esta insatisfacción con el desempeño gubernamental mostrada a través del deterioro de los niveles de satisfacción con los servicios públicos impacta en la confianza en el gobierno o las instituciones gubernamentales.

Para manejar el conjunto de los niveles de satisfacción con los servicios públicos se construyó el índice “*Funcionamiento de servicios públicos básicos*” que agrupa la percepción de los servicios del transporte público, la educación, los hospitales y el servicio de agua potable<sup>2</sup>. El 2004 registra el record de la mayor proporción de personas entrevistadas (el 66%) que clasifica de malo el funcionamiento de esos servicios básicos (véase el cuadro 2.3). Con la singularidad de que, de toda la década, la mejor evaluación y la peor se verifican en un mismo período gubernamental.

Cuadro 2.3  
Distribución porcentual por índice de funcionamiento de los servicios  
públicos básicos. Demos 1997-2004

FUNCIONAMIENTO DE SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	1994	1997	2001	2004
	Gobierno de J. Balaguer	Gobierno de L. Fernández	Gobierno de H. Mejía	Gobierno de H. Mejía
Mal funcionamiento	60.4	59.0	46.6	65.8
Funcionamiento mediano	15.2	19.2	21.2	18.5
Buen funcionamiento	24.3	21.8	32.1	15.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Con excepción de 2001, en toda la década la mayoría ha evaluado el desempeño gubernamental de los servicios básicos como deficiente. La situación debe llamar a preocupación si se piensa que los servicios básicos incluyen áreas tan

<sup>2</sup> Porque en algún momento experimentaron procesos de semiprivatización, cesión a la empresa privada o de estatuto incierto en este índice no se incorporaron la energía eléctrica, la recogida de basura y el Seguro Social. Para los detalles de la construcción y escala de este índice véase en el Anexo IV el índice 33.

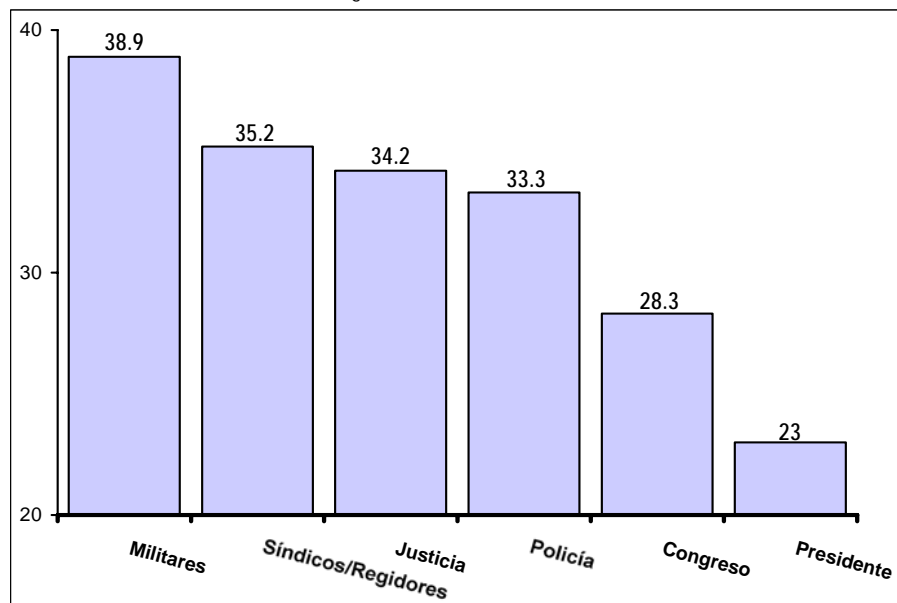
sensibles como la educación, agua potable, transporte y hospitales. A manera de hipótesis, que abordaremos más adelante, esta prolongada insatisfacción podría relacionarse con la reputación de las instituciones gubernamentales, las cuales también en toda la década se ha mantenido baja. 66% frente al 47% del 2001.

### 2.3 Desconfianza en instituciones y autoridades

En el 2004 se produce la más pronunciada mayoría descalificadora de la gestión gubernamental. En este año se conjugó una activación de grandes expectativas sociales individuales con una severa crisis. Además, las revelaciones acerca del fraude bancario y la propia crisis pusieron al desnudo la falta de institucionalidad democrática e incentivaron un descreimiento agudo de las instituciones gubernamentales y de una parte del sector privado.

Es muy compartida la visión de que se produjo una pérdida de confianza en las instituciones y autoridades gubernamentales cuyas secuelas y consecuencias todavía no han sido sopesadas en todas sus dimensiones. La pérdida de confianza en el gobierno y sus instituciones, tal como muestran los datos, se dirigió al presidente de la República, el cual ocupa el último lugar en la confianza del conjunto de instituciones gubernamentales claves (véase gráfico 2.1)

Gráfico 2.1  
Promedio del puntaje de confianza en organismos gubernamentales claves



En el interregno entre la Demos del 1997 y de 2001 ya se había iniciado un deslizamiento en la credibilidad del presidente pero la drástica pérdida de confianza se registra en el 2004. A los factores enumerados anteriormente se suman otros dos: haberse desdicho en el sensible caso de su repostulación y el manejo gubernamental de la crisis bancaria y financiera. Una enorme desconfianza se cernió sobre el presidente de la República que ocupa el último lugar en las instituciones y autoridades gubernamentales claves, a diferencia de los resultados anteriores en que el presidente alcanzó siempre el primer lugar de la confianza entre las autoridades e instituciones gubernamentales claves.

Hay que señalar que en la Demos 2004 se introdujo un cambio en la escala utilizada para la serie de preguntas que versan sobre la confianza en las instituciones y autoridades. Para facilitar las operaciones estadísticas ahora se utiliza una escala numérica del uno al diez, por lo cual no se podrá, en sentido estricto, ver la evolución o comparar los resultados con las Demos anteriores. Sin embargo, es posible hablar, como hemos hecho del lugar ocupado en el orden de las instituciones.

Es de notar que los militares encabezan la lista de la confianza de este grupo de instituciones, lo cual merece la atención ya que ocurre en medio de una severa crisis económica y una enorme desconfianza en la figura central del presidente, pero también en el transcurso de una situación novedosa como es la ausencia de los líderes carismáticos históricos y el fraccionamiento de los liderazgos de dos de los tres partidos más importantes. Ciertamente, se había advertido en el mandato presidencial (2000-2004) un mayor papel de las fuerzas armadas, a cuyas funciones fueron adjudicados cuantiosos préstamos internacionales y la búsqueda por parte de los organismos castrenses de canales de interlocución con la sociedad, sea mediante discursos y acciones más inclusivas que se cristalizaron en el modificación del conocido lema de las Fuerzas Armadas “Todo por la Patria” por la consigna más inclusiva de “La Patria para todos”. Sea mediante actividades de repartición de bienes a integrantes de barrios por parte de autoridades castrenses, remedando las prácticas más tradicionales de los políticos clientelistas. No obstante, el puntaje de la confianza obtenida por los militares que es de un 39 sobre 100, no los sitúa a niveles significativos de confianza, tal como se verá más adelante al comparar con otras instituciones de la sociedad.

La baja credibilidad del Congreso ocurre, como se había planteado al principio, en un contexto de transformaciones de la democracia en que los cambios culturales y políticos en curso afectan la relación de la ciudadanía con el Estado y atenúan la

credibilidad de la política y de las instituciones del Estado como mediación y representación de la ciudadanía.

Otro de los cambios percibidos en la adjudicación de la confianza es el posicionamiento de los síndicos y regidores que pasan, de un quinto lugar en la confianza en el 2001, a ocupar un segundo lugar en el 2004, aunque la diferencia es pequeña en relación a las posiciones siguientes. En general, los resultados muestran la desconfianza cifrada en todos los organismos y autoridades gubernamentales.(véase cuadro 2.4).

Cuadro 2.4  
Confianza en instituciones y en organismos gubernamentales  
Claves. En porcentajes. Demos 2004.

EN INSTITUCIONES	Confianza o mucha confianza	30.4
	Desconfianza o mucha desconfianza	69.6
EN ORGANISMOS GUBERNAMENTALES CLAVES	Confianza o mucha confianza	21.0
	Desconfianza o mucha desconfianza	79.0

Para observar los niveles de confianza según el tipo de instituciones se construyó el índice de “Confianza en organismos gubernamentales claves”, el cual agrupa al Congreso, el Presidente, la Justicia, las Autoridades Municipales, la Policía y los Militares<sup>1</sup>. Reunidas de esta manera, permite visualizar el desgaste de la confianza ciudadana en las instituciones y autoridades gubernamentales constituye un factor crítico y, por lo tanto un reto a sobrepasar. Reorganizado en términos de porcentajes de personas que depositan confianza solamente el 21% de las personas entrevistadas confían en sus organismos y autoridades gubernamentales (véase el cuadro 2.4).

En este estudio sobre la cultura política dominicana se han incorporado varios niveles con respecto al apoyo o legitimación. La mayoritaria preferencia por la democracia, en general, como sistema de gobierno revela que cuenta con un gran apoyo. Pero en un nivel más concreto se revela la baja satisfacción con el funcionamiento de la democracia, impactada por la insatisfacción con el desempeño democrático de varias instituciones y procesos. Ahora, a un nivel de mucho mayor concreción del entorno institucional, es decir de autoridades e instituciones específicas,

<sup>1</sup> Para los detalles de la construcción de este índice, véase el índice 10 en el Anexo IV.

(nivel más variable y de mayor contingencia), se revela una gran desconfianza ciudadana.

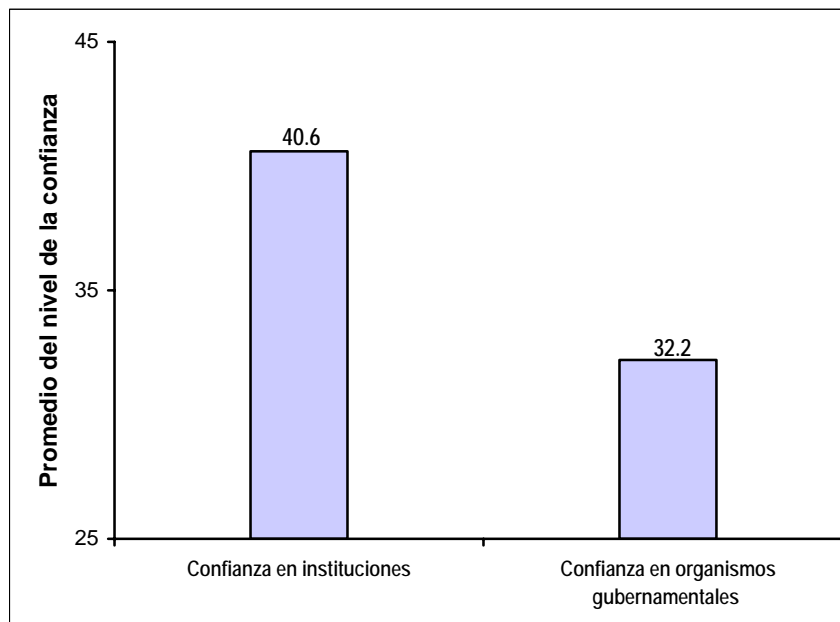
En otras palabras, existe una gran desconfianza en las instituciones y actores gubernamentales y una insatisfacción con el funcionamiento de la democracia, aunque se otorgue un apoyo considerable a la democracia como sistema de gobierno. Los datos son elocuentes: el 74% apoya la democracia pero el 78.5% está insatisfecha con ella y de 74% de las personas entrevistadas que apoya a la democracia como sistema de gobierno sólo el 15% está manifiestamente satisfecha con el funcionamiento de la democracia y, finalmente solamente el 21% de las personas entrevistadas confía en las instituciones y autoridades gubernamentales claves. Es una situación que ocurre por igual en otras democracias contemporáneas consistente en un gran apoyo general o difuso a la democracia y bajos niveles de apoyo específico en sus dos dimensiones: con el desempeño democrático de sus instituciones y la confianza o apoyo a sus autoridades e instituciones.

Pasando a otro tema, también se utilizó otro índice más abarcador que reúne tanto a instituciones y autoridades políticas como a instituciones de la sociedad bajo el nombre de índice “Confianza en instituciones”<sup>3</sup>, además de las instituciones y autoridades mencionadas anteriormente, agrupa a la Iglesia Católica, las iglesias evangélicas, los medios de comunicación, los partidos políticos, los sindicatos, así como la Junta Central Electoral, la Junta Municipal Electoral y la Dirección General de Control de Drogas. Para formarse una mejor idea de los bajos niveles de confianza en las instituciones de la sociedad y además de la falta de confianza en las instituciones gubernamentales claves en relación a todas las instituciones, se ha organizado los niveles de confianza en una escala de 0 a 100. Según esa escala el valor promedio nacional de confianza en las instituciones sociales y gubernamentales es de 40.6, frente al 32.2 del valor promedio de confianza en los organismos gubernamentales claves (véase el gráfico 2.2).

---

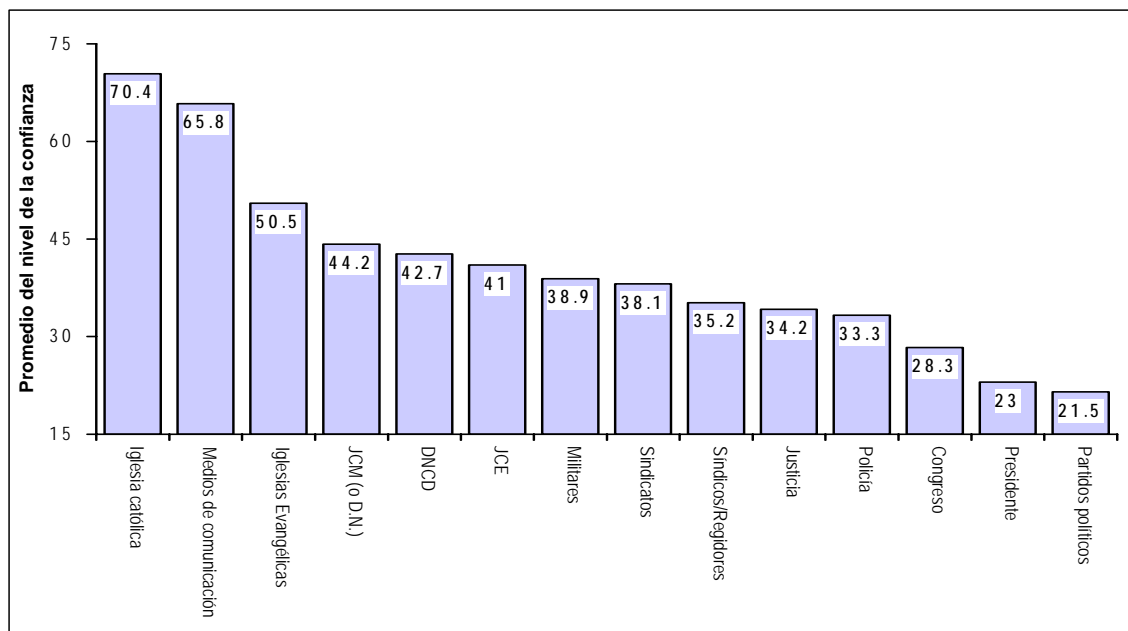
<sup>3</sup> Para los detalles véase en el Anexo IV el índice II.

Gráfico 2.2  
Promedio del nivel de la confianza en las instituciones sociales y en las gubernamentales



La confianza en cada una de las instituciones de la sociedad y las gubernamentales ha sido presentada en el siguiente gráfico en una escala del 0 al 100. La Iglesia Católica goza de una amplia confianza con un puntaje de confianza de 70, seguida de los medios de comunicación con un puntaje de 66 sobre 100. Bastante alejada de la primera y segunda posición, las iglesias evangélicas tienen el tercer lugar en la confianza con un puntaje de 50.5. Estas mismas instituciones se repiten en el mismo orden en relación con relación al 2001, logrando mantenerse en esos niveles de la confianza pública (véase gráfico 2.3).

Gráfico 2.3  
Promedio del nivel de confianza en cada una de las instituciones sociales y gubernamentales



La justicia es uno de los sectores que en esta década ha disfrutado de una cantidad significativa de reformas institucionales, de mejoría en los procedimientos de selección de los jueces, sin embargo, la credibilidad de la justicia sigue siendo reducida con un puntaje de 34 sobre 100 y pasó de la octava posición en el 2001 a una décima y deprimida posición. En otro capítulo se estudiará en profundidad la percepción acerca del funcionamiento de la justicia.

Del conjunto de instituciones sociales y gubernamentales la mayor desconfianza es atribuida a los partidos políticos con un puntaje de 21.5, seguido por el presidente de la República con 23 sobre 100 y en tercer lugar el Congreso con un puntaje de 28 sobre 100. Del conjunto de instituciones indagadas, los partidos políticos han sido objeto de la mayor desconfianza pública durante toda la década, sin que en ningún momento hayan podido remontar esa situación de descrédito público.

Hemos visto al inicio que los cambios culturales y políticos de las democracias pueden implicar una desvalorización de la política, de la acción pública colectiva y de las vías tradicionales de vinculación como los partidos políticos. A esta desvalorización abona su conversión en partidos de masas que pugnan a todo costo por la consecución del mayor número de votos, aún en detrimento de su función de agregación de intereses en una visión común, de representarlos y responder ante ellos. En este panorama de transformaciones sobreviene un desgaste de la confianza en los partidos,

en la medida en que estos renuncian a funcionar como el vínculo entre la ciudadanía y el Estado, y que sus funciones de mediación y representación quedan notablemente mermadas.

En República Dominicana, la transformación en partidos de masas no escapa a estas consecuencias que se observan por doquier. Con la desventaja de que cuando sobrevienen dichas transformaciones con las conocidas consecuencias, a diferencia de los países desarrollados, el sistema de partidos dominicano ni siquiera había logrado desarrollar las bases mínimas de un sistema de representación y participación.

Aún tomando en cuenta que el desgaste de la confianza en los partidos es uno de los rasgos que acompañan las transformaciones políticas señaladas, en el caso de los partidos políticos dominicanos debe llamar la atención que estos niveles de desconfianza sean tan agudos y por tanto tiempo.<sup>4</sup> Todavía los partidos políticos no han asumido seriamente la necesidad de revisar en profundidad su función en los procesos políticos y en el sistema político dominicano. Probablemente se deba, en parte, a que este descrédito no ha hecho mella en la participación electoral ya que los niveles de abstención no han crecido de manera alarmante en el período; a que tampoco ha decaído la movilización popular que suscitan unas elecciones presidenciales y se ha mantenido la misma proporción de membresía partidaria, según las informaciones que proporcionan las Demos. Sin embargo, el hecho de que no haya crecido sustancialmente la abstención electoral puede estar ligada más bien a la práctica acostumbrada del elector y electora dominicanos del voto en “castigo” a una insatisfactoria gestión presidencial, o del voto por el “menos malo” como forma de evitar “males peores”.

La falta de confianza en las instituciones y autoridades públicas que las Demos registran para años anteriores ha sufrido un vuelco considerable para un régimen acentuadamente presidencialista ya que la desconfianza pública se sigue anotando al Congreso y a los partidos políticos y arrastra a una pérdida de confianza al propio Presidente de la República, autoridad cimera de todo el sistema político.

Además de la debilidad institucional del Estado tan documentada en la literatura política dominicana, en los últimos años se ha ido acumulando un proceso de deterioro de las instituciones gubernamentales. A este deterioro se le añade el agravante de un fenómeno de evidente manipulación del tramado institucional por parte de los intereses

---

<sup>4</sup> Los resultados de una aguda desconfianza en los partidos políticos se ha manifestado en el caso venezolano, en el cual la insatisfacción con el desempeño de gobiernos sucesivos y del papel de los partidos comprometidos con esos resultados están ligados al colapso del sistema de partidos.



de dirigentes, facciones partidarias o interpartidarias. A contrapelo del espíritu de las reformas institucionales y administrativas como de las expectativas cifradas, esta preeminencia de intereses particularistas, grupales o partidarios ha pautado los procesos de selección de los miembros de organismos gubernamentales cruciales como la Cámara de Cuentas, la Junta Central Electoral y la Suprema Corte de Justicia, lanzando un velo a su transparencia y credibilidad. Esta preeminencia espuria ha sido sumamente pugnaz en sus propósitos de introducir cambios institucionales a la medida de sus conveniencias, tal fue el caso de los propósitos frustrados de legisladores para extenderse el período de su mandato en medio de un repudio y descreimiento bastante generalizado o en el caso de la reposición de la reelección presidencial consecutiva mediante una reforma constitucional a la medida.

Uno de los factores coyunturales de la falta de confianza fue la severa crisis bancaria y financiera, así como el manejo gubernamental que se realizó de ella, lo cual evidenció a los ojos de la población que los controles y supervisión de las instituciones gubernamentales no operaron debidamente. En medio de este factor y otros factores la figura del presidente de la República fue arrastrada hasta descender al primer lugar en la desconfianza de las instituciones y autoridades públicas, y, al segundo lugar del total de las instituciones sociales.

La confianza en las instituciones no solamente tiene que ver con el apoyo a las mismas sino que es necesaria para la marcha de la propia democracia. Y aunque todavía las formas de legitimación informal como el clientelismo están arraigadas, en el futuro pueden aflorar dificultades con ese recurso tradicional de legitimación. Por lo tanto, cabe señalar la necesidad de fortalecer los mecanismos de legitimación democrática como una de las tareas pendientes. Frente a este nivel de deterioro del crédito público de instituciones gubernamentales y de los partidos políticos, parece impostergable la mejoría radical de la institucionalidad democrática de los partidos políticos, así como la refuncionalización de los poderes presidenciales en un sistema de gobierno más institucionalizado y democrático, con una vigencia de controles horizontales y verticales y una efectividad apreciable en el desempeño y rendición de cuentas.

## **2.4 Desconfianza política y participación**

Una democracia de ciudadanas y ciudadanos implica unos niveles efectivos de participación. Para su efectividad el sistema de representación democrática, en el que

se fundamenta las democracias latinoamericanas, depende de diferentes formas iniciales de participación como la electoral para elegir a los representantes, así como de otras formas de organización, participación y expresión para hacer posible que los diferentes intereses y preferencias sean objeto de representación.

Partimos de la hipótesis de que la desconfianza política afecta la participación ciudadana y, por lo tanto, afecta el desarrollo institucional de la representación política. También consideramos que en un ambiente de desconfianza política se ve menguado el ejercicio cotidiano de construcción de la ciudadanía. Estas conjeturas serán contrastadas con la evidencia empírica aportada por la Demos, de manera que se explorará si la desconfianza en instituciones en general y en instituciones gubernamentales están asociadas a: 1) la intensidad de la ciudadanía, 2) la participación electoral, 3) la membresía a las organizaciones sociales y partidos y 4) a los lazos partidarios tales como la membresía y la simpatía.

*a) Confianza en instituciones y participación ciudadana y política*

Para el primer propósito se utilizará el índice de intensidad ciudadana que integra indicadores acerca de los modos e intensidad de la ciudadanía, el cual ya se ha explicitado en el capítulo I y cuyos detalles se encuentran en el anexo metodológico. Tomando en cuenta a los que participan de una u otra manera (dejando afuera los que no tienen participación alguna), se puede concluir que la confianza en instituciones y la confianza en organismos gubernamentales claves está asociada a la intensidad de las diferentes manifestaciones de la participación ciudadana.

Cuadro 2.5  
Índice de confianza en instituciones y confianza en organismos gubernamentales claves,  
según intensidad de la ciudadanía (en porcentajes). Demos 2004

INTENSIDAD DE LA CIUDADANÍA SOCIAL Y POLÍTICA	En instituciones		Total	En organismos gubernamentales claves		Total
	Confianza o mucha confianza	Desconfianza o mucha desconfianza		Confianza o mucha confianza	Desconfianza o mucha desconfianza	
Ninguna participación	32.3	67.7	100.0	20.4	79.6	100.0
Solo participación electoral	23.9	76.1	100.0	18.8	81.2	100.0
Participa en organizaciones e iniciativas sociales	30.0	70.0	100.0	17.4	82.6	100.0
Pertenece a partidos políticos o frecuenta las actividades partidistas	36.5	63.5	100.0	26.9	73.1	100.0
Participa en organizaciones e iniciativas sociales y pertenece a partidos o frecuenta actividades partidistas	40.7	59.3	100.0	31.0	69.0	100.0
Total	30.4	69.6	100.0	21.0	79.0	100.0

Entre los más activos políticamente (pertenecen a partidos o frecuentan actividades partidarias, y, además participan en organizaciones e iniciativas sociales) se encuentra la mayor proporción de personas que depositan confianza en las instituciones en general (41%) y en las gubernamentales (31%). La proporción de personas entrevistadas que confían en las instituciones va decreciendo en la medida que disminuye la intensidad de la participación social y política hasta llegar al grupo que sólo participa electoralmente, que como hemos visto es la participación más esporádica y puntual. En este grupo se encuentra la menor proporción de personas con confianza en las instituciones (solamente el 32%) y la menor proporción de personas que tienen confianza en las instituciones y autoridades gubernamentales (19%). Un caso aparte es el grupo que no tiene participación alguna ya que no contiene la menor proporción con desconfianza, como podría suponerse, si se sigue a pie juntillas la línea decreciente de confianza. Es de estimar que otros factores inciden en los niveles de confianza en las instituciones de ese grupo de no activos o desmovilizados (véase el cuadro 2.5).

*b) Confianza en la transparencia de las elecciones y participación electoral*

A partir de la transición democrática de 1978, uno de los aspectos más sensibles en el transcurso de los procesos electorales ha sido la credibilidad de la Junta Central Electoral (JCE) para llevar a cabo unas elecciones transparentes y de los resultados de las elecciones. Para captar la confianza en las elecciones y la institución que las organiza se utiliza aquí el índice de confianza en la transparencia de las elecciones, el cual agrupa los indicadores de confianza en la JCE, en que la JCE garantizará elecciones limpias en las próximas elecciones del 2004 y confianza en los resultados de las pasadas elecciones (del 2002).<sup>5</sup> Por otro lado para tener una mejor apreciación acerca de la participación electoral se agruparon varios indicadores en el índice de participación en los procesos electorales, a saber: votó en las pasadas elecciones presidenciales (del 2000), votó en las pasadas elecciones legislativas (del 2002) y si piensa votar en las próximas elecciones del 2004.<sup>6</sup>

Cuadro 2.6  
Participación electoral según confianza en transparencia de elecciones.  
Demos 2004.

CONFIANZA EN LA TRANSPARENCIA ELECCIONES	PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES		Total
	Ninguna o baja	Alta o mediana	
Mediana y alta confianza	25.7	74.2	100.0
Baja confianza	24.6	65.4	100.0
Ninguna confianza	40.5	59.5	100.0
Total	34.2	65.8	100.0

Se constata que la confianza en la transparencia de las elecciones está asociada a la participación electoral de la siguiente manera: a mayor confianza, mayor es la proporción de alta o mediana participación electoral. Entre los que tienen una alta o mediana confianza en la transparencia de las elecciones se encuentra la mayor proporción (74%) de personas entrevistadas con una participación electoral alta o mediana, frente al 59.5% entre los que no tienen confianza alguna en la institución que organiza las elecciones y los resultados electorales (véase el cuadro 2.6).

<sup>5</sup> Para los detalles y la escala véase en el Anexo IV la sección dedicada a la metodología de los índices y variables.

<sup>6</sup> *Ibid.*

*c) Confianza y pertenencia a organizaciones partidarias y sociales*

Cuando se agrupa a la población entrevistada según pertenencia a organizaciones sociales y partidos políticos, resulta que la membresía a organizaciones sociales y partidos políticos está asociada a la confianza en las instituciones. Entre los que tienen doble membresía (partidos políticos y organizaciones) se encuentra la mayor proporción que es de un 42% de los que depositan confianza en las instituciones frente al 28% que se encuentra entre los que no pertenecen a ningún tipo de organización. Igual comportamiento se observa en lo que respecta a la confianza en las organizaciones gubernamentales: la mayor proporción del 31% de los que confían se localiza entre los que tienen doble militancia, contra el 19% de los que no tienen membresía. Cuando se agrupa según la pertenencia o simpatía partidaria también se observa la misma relación: entre la militancia se encuentra la mayor proporción de los que confían en las instituciones en general y las instituciones gubernamentales. Solamente un comportamiento se aleja algo de esta relación: entre los simpatizantes, por un lado, y los que no pertenecen ni simpatizan, por el otro, se encuentran proporciones semejantes de personas confiadas en las instituciones gubernamentales claves (véase el cuadro 2.7).

Cuadro 2.7  
Índice de confianza en instituciones y confianza en organismos gubernamentales claves,  
según pertenencia a organizaciones y partidos políticos. Demos 2004

		En instituciones		Total	En organismos gubernamentales claves		Total
		Confianza o mucha confianza	Desconfianza o mucha desconfianza		Confianza o mucha confianza	Desconfianza o mucha desconfianza	
SÍNTESIS DE PERTENENCIA A PARTIDO	Pertenece	38.4	61.6	100.0	30.1	69.9	100.0
	Simpatiza	30.5	69.5	100.0	19.5	80.5	100.0
	No pertenece ni simpatiza	26.1	73.9	100.0	18.1	81.9	100.0
	Total	30.4	69.6	100.0	21.0	79.0	100.0
PERTENENCIA A ORGANIZACIONES Y PARTIDOS	A organizaciones seleccionadas y partidos políticos	41.9	58.1	100.0	30.9	69.1	100.0
	Sólo a partido político	35.7	64.3	100.0	29.6	70.4	100.0
	Sólo a organizaciones seleccionadas	30.0	70.0	100.0	17.9	82.1	100.0
	No pertenece ni a organización ni a partido	27.8	72.2	100.0	19.3	80.7	100.0
	Total	30.4	69.6	100.0	21.0	79.0	100.0

Aunque la confianza en los dos tipos de instituciones está asociada positivamente a la pertenencia partidaria, aquella no está distribuida de manera semejante en los diferentes partidos mayoritarios. La coyuntura preelectoral fue muy activa y estuvo marcada por una ambientación electoral de fuerte castigo a las autoridades en el gobierno. Es de suponer que las personas afiliadas y simpatizantes de los partidos opositores expresen menor confianza en las autoridades y organismos gubernamentales copados por el partido en el gobierno. No obstante, es interesante conocer la expresión diferenciada, según los partidos opositores y en el gobierno, de la confianza en las instituciones gubernamentales. La militancia y simpatizantes del PLD, partido opositor, tienen la mayor proporción de personas que desconfían de las instituciones y autoridades gubernamentales del partido en el gobierno. En el caso de la desconfianza a los organismos gubernamentales, la proporción de afiliados desconfiados es semejante a la de los afiliados al partido reformista, otro de los partidos en la oposición. En el otro extremo se encuentra la militancia y simpatizantes del PRD (partido de gobierno), en cuyas filas se encuentra la mayor proporción de personas que depositan confianza en las instituciones gubernamentales. Las diferencias entre los extremos PLD, por una parte, y el PRD son significativas: cerca de la mitad de los militantes perredeístas depositan confianza en los organismos gubernamentales (47%) frente a solamente cerca de un quinto (19%) de los militantes peledeístas (ver cuadro 2.8).

Cuadro 2.8  
Confianza en instituciones y confianza en organismos gubernamentales claves,  
según partidos políticos a los que pertenece. Demos 2004

	PLD		PRD		PRSC		No pertenece ni simpatiza	Total
	Pertenece	Simpatiza	Pertenece	Simpatiza	Pertenece	Simpatiza		
EN ORGANISMOS GUBERNAMENT. CLAVES: Confianza o mucha confianza	19.3	15.3	47.1	34.5	19.9	20.1	18.1	21.0
Desconfianza o mucha desconfianza	80.7	84.7	52.9	65.5	80.1	79.9	81.9	79.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Por último, señalaremos los factores sociodemográficos asociados a la confianza. El nivel de instrucción y la urbanización son los elementos sociodemográficos

de incidencia en la confianza en las instituciones contempladas. Entre los de mayor escolaridad se encuentra la mayor proporción de personas entrevistadas que desconfían en los dos tipos de instituciones. Y mientras más urbanizada es la zona residencial mayor es la desconfianza en ambos tipos de instituciones.

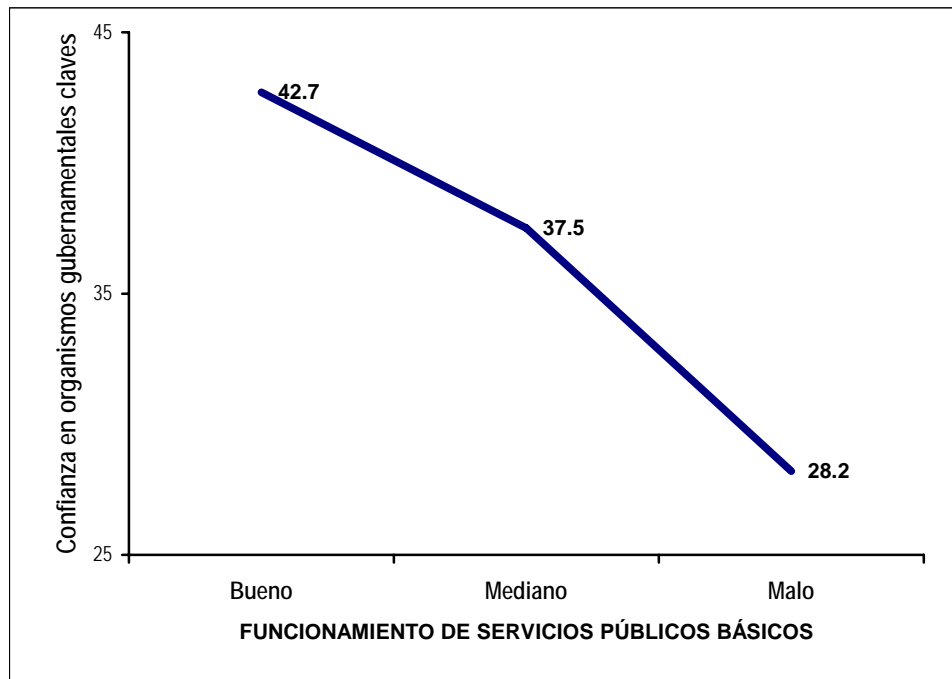
## **2.5 Factores que impactan la confianza en organismos gubernamentales**

Para profundizar en las condiciones y variaciones de la confianza en los organismos gubernamentales pública vamos a presentar los factores que impactan sobre dicha confianza. En esta ocasión, para el índice de confianza en las instituciones gubernamentales se utilizará la escala de apoyo de 0 a 100, y como ya se ha establecido, el valor promedio nacional de confianza en dichos organismos es de 32.2 sobre 100.

### *a) Funcionamiento de los servicios públicos y la confianza en instituciones gubernamentales*

Además de las circunstancias y elementos contingentes que inciden en la falta de confianza consignados con anterioridad, aquí planteamos que la percepción de un deficiente desempeño gubernamental afecta la confianza en las autoridades y organismos gubernamentales claves. Las informaciones aportadas por la Demos confirman la validez de la conjetura anterior. Ya se había visto que la mayoría (66%) percibirá al desempeño gubernamental como deficiente, y además se mostraron los perfiles de la desconfianza pública que arrastraron al primer mandatario a la primera posición de desconfianza, lugar que nunca antes había obtenido.

Gráfico 2.4  
Impacto del funcionamiento de servicios públicos básicos en el confianza  
en organismos gubernamentales claves. Demos 2004



Tomando el índice de percepción del funcionamiento de los servicios básicos (educación, agua potable, transporte y hospitales), se percibe claramente que la evaluación del desempeño gubernamental impacta en la confianza de las autoridades y organismos gubernamentales. Los que consideraron que se verificó un buen funcionamiento de esos servicios básicos, experimentaron un mayor nivel de confianza (nivel de 42.7) en los organismos y autoridades públicas, frente al muy bajo nivel de confianza de un 28.2 que existe entre los que lo catalogaron de deficiente (véase el gráfico 2.4).

El hecho de que la confianza en las instituciones gubernamentales, y, por ende, el apoyo a ellas reciba el impacto de la evaluación de los servicios públicos suscita dos comentarios. A nuestro entender, estos hallazgos sugieren ciertas insuficiencias que experimenta el recurso tradicional al clientelismo como fuente de legitimación. Puesto que los afanes clientelistas de los dirigentes son muy visibles ya que reeditan inmediatamente una movilización y adhesión enardecida de la clientela, había quedado más soterrado el repudio o desconfianza pública motivada por la deficiente inversión pública social. Esta asociación entre confianza y percepción del funcionamiento de la gestión social, constituyen un elemento de prevención en el sentido de que la



legitimación política es deudora, entre otros aspectos, de una política social con buenos resultados percibidos por la población.

El otro comentario que nos suscitan estos hallazgos es el posible costo político que puede causar la desconfianza pública en los gobiernos que muestran un deficiente desempeño en la política social, o, si se quiere, en la acumulación de sucesivos gobiernos con bajo desempeño social. Todavía predomina, en el mejor de los casos, la visión de los usuarios de los servicios públicos como beneficiarios, en lugar de encararlo ciudadanos o ciudadanas; y en muchos casos se les concibe como entes de necesidades precisados de la protección gubernamental o de la filantropía privada. Sin embargo, aún de forma precaria e incipiente, ya se ha iniciado un proceso de interlocución y presión ciudadana a los organismos gubernamentales por una mejoría en las funciones redistributivas del Estado, muy especialmente en lo que concierne a cambios sustanciales en las formas y calidad de la política social.

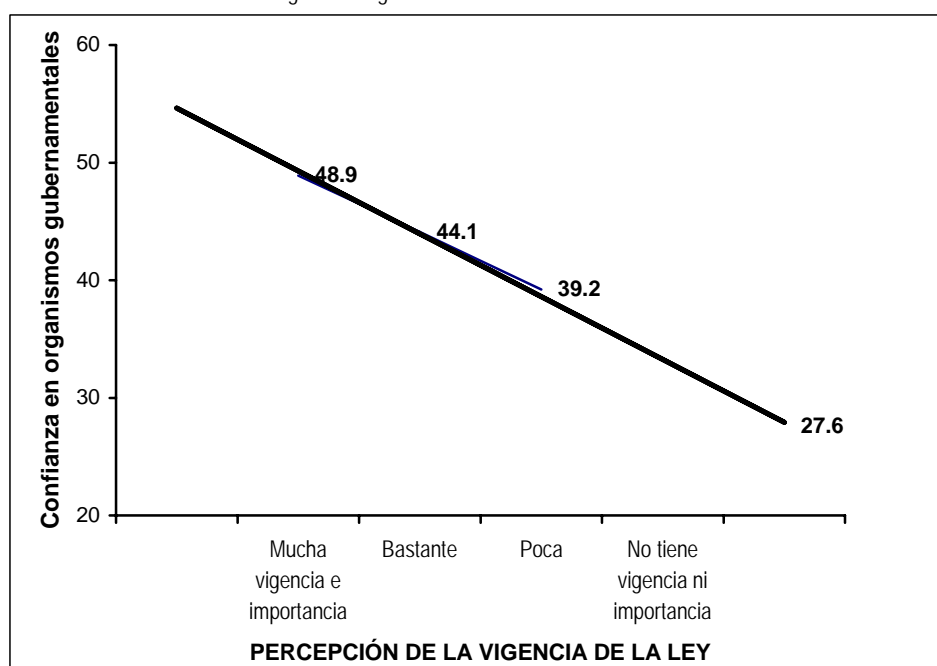
Ya los gobernantes comienzan a sopesar que una política social medianamente eficiente es un tema importante en las expectativas que se tienen de un *buen gobierno*, aunque todavía no se ha constituido en un tema sensible y un objeto del potencial de una activa participación ciudadana. Sin renunciar al clientelismo, los gobernantes han empezado a intuir sus límites y a comprobar que la ciudadanía tiene expectativas de respuestas algo más contundentes en el área de la gestión social. De una u otra, se ha iniciado la instalación de forma ya conciben programas sociales que pretenden ser diferentes a las maneras tradicionales, clientelistas y poco eficientes de la política social. Ahora bien, en la concepción y ejecución de estos planes no siempre ha estado ausente una reedición de prácticas clientelistas y tradicionales aunque se basen en instrumentos de medición modernos y en formas novedosas. Los hallazgos aquí presentados muestran el impacto de la percepción del funcionamiento de los servicios públicos en la confianza de los organismos gubernamentales (esta última con niveles muy bajos) lo cual sugiere que los intentos gubernamentales para ganarse la confianza pública deberían sucaminarse hacia el replanteamiento de la vinculación del gobierno con la ciudadanía en materia de política social.

*b) La vigencia de la igualdad jurídica, la satisfacción con el funcionamiento de los derechos y la confianza en instituciones gubernamentales*

El factor de mayor impacto en la desconfianza pública fue uno cuya importancia generalmente no ha sido considerada en la literatura existente. Se trata de la

percepción de la *igualdad* ante la ley o más específicamente un trato por igual ante la ley. Se utilizó el índice de percepción de la vigencia de la ley<sup>7</sup> que incorpora la noción de igualdad ante la ley por factores políticos y patrimonialistas (amiguismo o clientelismo), por la posición social y por el poder que deriva de la riqueza. Pues bien, las diferentes formas que toma la noción de *igualdad en el trato* por parte de las autoridades e instituciones fue un factor muy potente en el impacto en la credibilidad pública.

Gráfico 2.5  
Impacto de la percepción de la poca vigencia de la ley en la confianza  
en organismos gubernamentales claves. Demos 2004



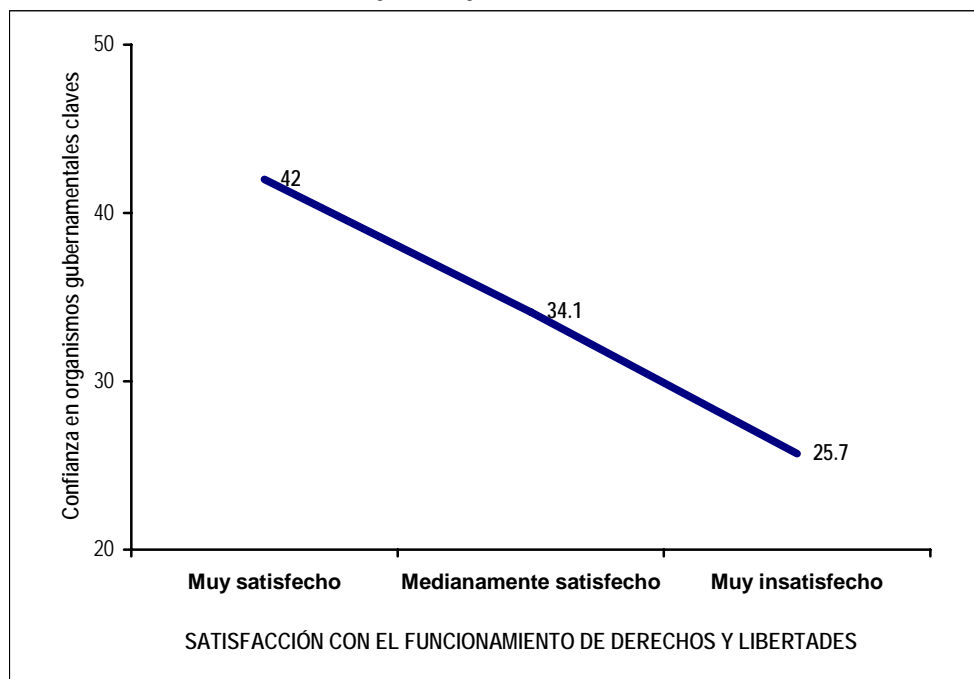
Los que consideran que tiene mucha vigencia el trato por igual ante la ley, exhiben un nivel de confianza en los organismos gubernamentales de 48.9, en contraste marcado con el nivel de confianza de 27.6 de los que consideran que la igualdad en el trato no tiene vigencia (véase el Gráfico 2.5). Lejos de ser una singularidad de la sociedad dominicana, se constata que la apreciación del trato por igual, está generalizada en otros países del área. Entre los factores que determinan la confianza en las instituciones, según el Latinobarómetro del 2004, el que ocupa el primer lugar en

<sup>7</sup> Este índice ya fue utilizado en el primer capítulo, para volver a ver los detalles de su construcción véase el Anexo IV.

mayor proporción de personas entrevistadas en América Latina es el de “si tratan a todos por igual”.<sup>8</sup> Así, de manera similar al resto de América Latina, en este país la confianza en las instituciones depende de un bien político que es el trato por igual, ante la ley.

También la confianza en las instituciones gubernamentales está asociada a la percepción de la existencia de los derechos y libertades, tal como son agrupados en el índice que utilizamos<sup>9</sup> Mientras más satisfacción se tiene con el funcionamiento de los derechos mayor es la confianza en las instituciones públicas. Los que están muy satisfechos muestran un nivel de confianza de 42 frente a los muy insatisfechos que tienen un nivel de confianza de 25.7 (véase el gráfico 2.6).

Gráfico 2.6  
Impacto de la satisfacción con el funcionamiento de derechos y libertades  
en la confianza en organismos gubernamentales claves. Demos 2004



Finalmente, aunque menos que los factores anteriores, la percepción de la situación personal impacta en la confianza en las instituciones gubernamentales: los que estiman su situación como muy buena o buena tienen un nivel de confianza de

<sup>8</sup> Véase el informe – resumen. Latinobarómetro 2004. una década de mediciones. Corporación Latinobarómetro. Santiago de Chile, encontrado el 1 de octubre en la red mundial en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

<sup>9</sup> Este índice también ya fue utilizado en el primer capítulo, para volver a ver los detalles de su construcción véase el índice 2 en el Anexo IV.

38.8, mientras los que la estiman como mala o muy mala tienen un nivel de confianza de 32.2.

## **B. APOYO AL SISTEMA POLÍTICO**

### **2.6 Bajo apoyo al sistema político**

Las Demos utilizaron por primera vez el índice de apoyo al sistema político, tal como lo ha definido M. Seligson, con los objetivos de conocer los niveles de apoyo que disfruta dicho sistema. También interesa conocer los factores que inciden en el nivel de apoyo y la manera en que éste se encuentra distribuido según las variables socioeconómicas, la intensidad ciudadana y la pertenencia a organizaciones. Este índice abarca los siguientes temas: a) el sistema político en general, b) el sistema judicial, y, c) el respeto por los derechos básicos. Sus respectivos indicadores son los siguientes: a) orgullo del sistema político dominicano, b) si se debe apoyar al sistema político, c) respeto por las instituciones políticas del país; d) confianza en que tribunales garantizan juicio justo y, e) la percepción de la protección de derechos básicos por el sistema político<sup>10</sup>. Para la presentación de la información del índice, la escala de las preguntas que era del 1 al 7 se convirtió a una escala del 0 al 100.

El valor promedio nacional de apoyo al sistema político dominicano es de 44 sobre 100. El nivel de instrucción y los estratos socioeconómicos son factores que inciden: mientras más altos son los niveles de instrucción y el estrato social menor es el apoyo al sistema. Para examinar la manera de distribuirse de este bajo apoyo político se examinará según las formas de activismo de conformidad a la intensidad y modos de participación social y política y la afiliación y simpatía partidaria.

Cuando agrupamos la población según el activismo político a través de la intensidad de la ciudadanía social, se destacan unos aspectos diferentes al patrón que se había observado anteriormente para la confianza en las instituciones, que eran de la siguiente manera: aumento de la actitud positiva de confianza hacia las instituciones gubernamentales en la medida en que se incrementaba la intensidad de la ciudadanía social y política. Los que sólo participaron en las elecciones tienen el nivel de apoyo más bajo de todos, incluyendo al de los que no tienen participación alguna. Además, los miembros y activistas en el mundo de las organizaciones sociales no brindan un nivel de apoyo mayor (44.7) que el promedio de apoyo nacional (44.4) (véase el cuadro 2.9).

---

<sup>10</sup> Para los detalles y la escala véase el índice 31 en el Anexo IV.

Cuadro 2.9  
Valor promedio de apoyo al sistema, según variables sociopolíticas. Demos 2004.

		Nivel de apoyo al sistema
SÍNTESIS DE PERTENENCIA A PARTIDOS	Pertenece	49.0
	Simpatiza	44.4
	No pertenece ni simpatiza	42.1
PERTENENCIA A ORGANIZACIONES Y PARTIDOS	A organizaciones seleccionadas y partidos políticos	50.1
	Sólo a partidos políticos	48.0
	Sólo a organizaciones sociales Seleccionadas	43.9
	No pertenece ni a organización ni a partido	43.1
Total		44.4

Por el contrario, en los datos sale a relucir que la variable pertenecía partidaria es un vector en el nivel de apoyo al sistema político, ya que cuando la afiliación partidaria está presente en el activismo ciudadano, el nivel promedio de apoyo aumenta a 48 y a 50, frente a un nivel de apoyo de 44 o 43 cuando no hay pertenencia partidaria. La importancia de la pertenencia partidaria en el nivel de apoyo aportado al sistema también se observa de manera nítida en los agrupamientos del cuadro a continuación.

Los niveles de apoyo al sistema están marcados según la pertenencia a organizaciones: mayor nivel de apoyo si se pertenece a organizaciones partidarias, menor apoyo si se pertenece a organizaciones sociales. Los miembros de organizaciones sociales le acuerdan el bajo nivel de apoyo (43) igual que el alcanzado entre los que no pertenecen a partidos o a organizaciones. Mientras que aquellos que pertenecen a partido acuerdan un mayor nivel de apoyo: un nivel de 48 si sólo pertenecen a partido y 50 si también pertenecen a organizaciones sociales. Esta diferencia en el apoyo según la pertenencia a partido se visualiza nítidamente cuando se agrupa la población exclusivamente según los lazos partidarios: desde los que no pertenecen ni simpatizan que le acuerdan el bajo nivel de apoyo de 42, el cual aumenta en los simpatizantes hasta llegar a 49 entre los afiliados a partidos (véase el cuadro 2.9).

## Factores que inciden en el apoyo al sistema político

Son varios los factores que inciden en el apoyo al sistema y, por supuesto, la confianza en las instituciones es uno de ellos. Todas las formas de agrupación de las instituciones muestran un impacto: la confianza en instituciones en general y las organizaciones gubernamentales claves. La desconfianza en estas instituciones en general o en las organizaciones gubernamentales está asociada a bajos niveles de apoyo al sistema.

Los factores que inciden en el nivel de apoyo al sistema político son los siguientes (en el orden mencionado): la percepción de la vigencia de la ley (con una diferencia entre el nivel más bajo y el más alto de 18 puntos), la percepción del funcionamiento de los servicios públicos básicos (con una diferencia de 17 puntos entre sus extremos), percepción de la vigencia de los derechos y libertades (con una diferencia entre sus extremos de 16 puntos) y, por último, la percepción de la situación personal (con una diferencia de sus extremos de 12 puntos) (véase el cuadro 2.11).

Cuadro 2.10  
Valor promedio de apoyo al sistema según varios índices. Demos 2004

		Nivel confianza en organismos gubernamentales claves
PERCEPCIÓN DE LA POCA VIGENCIA DE LA LEY	Mucha vigencia e importancia	58.2
	Bastante	59.5
	Poca	50.2
	No tiene vigencia ni importancia	40.0
FUNCIONAMIENTO DE SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	Mal funcionamiento	40.0
	Funcionamiento mediano	49.4
	Buen funcionamiento	56.7
SATISFACCIÓN CON EL FUNCIONAMIENTO DE DERECHOS Y LIBERTADES	Muy insatisfecho	38.1
	Medianamente satisfecho	45.9
	Muy satisfecho	54.2
PERCEPCIÓN DE LA SITUACIÓN PERSONAL	Muy buena o buena	53.3
	Ni buena ni mala	46.1
	Mala o muy mala	41.6
Total		44.4

A continuación se presenta una síntesis de cinco puntos con las conclusiones y resultados de los temas analizados en este capítulo.

*1. El desempeño gubernamental: insatisfacción con los servicios públicos básicos.* En el 2004 se produce la más pronunciada mayoría descalificadora de la gestión gubernamental en cuanto a los servicios básicos (educación, agua potable, transporte y hospitales) Luego de la notable mejoría en la evaluación de los servicios públicos durante el primer año del gobierno de Mejía (2001), que alcanzó a ser la más alta en toda la década, ya que el 32% los calificó de buenos; la apreciación cayó estrepitosamente al final de su período gubernamental a ser apreciada de buena solamente por el 16% o por debajo de los niveles alcanzados diez años atrás durante en el mandato de Balaguer. Con excepción de 2001, en toda la década la mayoría ha evaluado el desempeño gubernamental de los servicios básicos como deficiente.

*2. Confianza en instituciones gubernamentales y en organizaciones de la sociedad.* Los rasgos más importantes de los niveles de confianza recabados por la Demos pueden sintetizarse así:

- a) De los organismos gubernamentales, la mayor desconfianza fue experimentada por el presidente de la República, el cual ocupa el último lugar en la confianza del conjunto de instituciones gubernamentales claves, luego que concitara el primer lugar en las ocasiones anteriores en el transcurso de siete años. Le sigue en niveles de desconfianza el Congreso. Los militares encabezan la lista de la confianza de este grupo de instituciones, lo cual ocurre en medio de una severa crisis económica y una enorme desconfianza en la figura central del presidente, no obstante su puntaje de un 39 sobre 100, no los sitúa a niveles significativos de confianza. El nivel promedio de confianza en los organismos claves fue de 32 sobre 100.
- b) Del conjunto de instituciones sociales y gubernamentales la mayor desconfianza es atribuida a los partidos políticos con un puntaje de 21.5, seguido por el presidente de la República con 23 sobre 100 y en tercer lugar el Congreso con un puntaje de 28 sobre 100. y Del conjunto de instituciones indagadas, los partidos políticos han sido objeto de la mayor desconfianza pública durante toda la década, sin que en ningún momento hayan podido remontar esa situación de descrédito público. El nivel promedio de la confianza en las organizaciones fue de 40 sobre 100.

Existe una gran desconfianza en las instituciones y actores gubernamentales y una insatisfacción con el funcionamiento de la democracia, aunque se otorgue un apoyo considerable a la democracia como sistema de gobierno. Los datos son elocuentes: el 74% de las personas entrevistadas apoya a la democracia como sistema de gobierno pero de éstas sólo el 15% está manifiestamente satisfecha con el funcionamiento de la democracia y el 21% de las personas entrevistadas confía en las instituciones y autoridades gubernamentales claves. Es una situación que ocurre por igual en otras democracias contemporáneas: un gran apoyo general o difuso a la democracia y bajos niveles de apoyo específico en las dimensiones señaladas.

3. *Desconfianza política y participación.* La desconfianza política afecta la participación ciudadana en las siguientes dimensiones:

- a) *Afecta la intensidad de la participación ciudadana y política.* Entre los más activos políticamente (pertenecen a partidos o frecuentan actividades partidarias, y, además participan en organizaciones e iniciativas sociales) se encuentra la mayor proporción de personas que depositan confianza en las instituciones en general (41%) y en las gubernamentales (31%). La proporción de personas entrevistadas que confían en las instituciones va decreciendo en la medida que disminuye la intensidad de la participación social y política hasta llegar al grupo que sólo participa electoralmente, que como hemos visto es la participación más esporádica y puntual. En este grupo se encuentra la menor proporción de personas con confianza en las instituciones (solamente el 32%) y la menor proporción de personas que tienen confianza en las instituciones y autoridades gubernamentales (19%).
- b) *La confianza en la JCE y los resultados electorales afecta la participación electoral.* La confianza en la transparencia de las elecciones está asociada a la participación electoral de la siguiente manera: a mayor confianza, mayor es la proporción de alta o mediana participación electoral. Entre los que tienen una alta o mediana confianza en la transparencia de las elecciones se encuentra la mayor proporción (74%) de personas entrevistadas con una participación electoral alta o mediana, frente al 59.5% entre los que no tienen confianza alguna en la institución que organiza las elecciones y los resultados electorales



c) *Confianza y pertenencia a organizaciones partidarias.* Cuando se agrupa a la población entrevistada según pertenencia a organizaciones sociales y partidos políticos, resulta que la membresía a organizaciones sociales y partidos políticos está asociada a la confianza en las instituciones. Entre los que tienen doble membresía (partidos políticos y organizaciones) se encuentra la mayor proporción que es de un 42% de los que depositan confianza en las instituciones frente al 28% que se encuentra entre los que no pertenecen a ningún tipo de organización.

4. *Los factores que impactan la confianza* en organismos gubernamentales son los siguientes:

- a) *El funcionamiento de los servicios públicos*
- b) *La percepción de la vigencia de la igualdad jurídica*
- c) *La satisfacción con el funcionamiento de los derechos*

5. *Bajo apoyo al sistema político.* El valor promedio nacional de apoyo al sistema político dominicano es de 44 sobre 100. El nivel de instrucción y los estratos socioeconómicos son factores que inciden: mientras más altos son los niveles de instrucción y el estrato social menor es el apoyo al sistema.

Cuando agrupamos la población según el activismo político a través de la intensidad de la ciudadanía social no se observa el patrón anterior de que a mayor intensidad, mayor apoyo político. Lo que resalta es que la variable partidaria es un vector en el nivel de apoyo al sistema político, ya que cuando la afiliación partidaria está presente en el activismo ciudadano, el nivel promedio de apoyo al sistema político aumenta a 48 y a 50, frente a un nivel de apoyo de 44 o 43 cuando no hay pertenencia partidaria.

### **III. LA CORRUPCIÓN: EXPERIENCIA DIRECTA Y PERCEPCIÓN**

#### **A. LA CORRUPCIÓN EN UN ENTORNO DE FRAGILIDAD INSTITUCIONAL**

En los últimos tiempos ha habido una notable producción de estudios teóricos y analíticos sobre el fenómeno de la corrupción pública. Aunque todavía quedan muchas preguntas que responder, estos estudios han propiciado un mejor conocimiento de las causas, naturaleza y dilucidación de los efectos de la corrupción tanto en el orden político como en el ámbito de la economía. Se le atribuye graves consecuencias en la consecución de los objetivos de políticas públicas, en la elección inadecuada de la inversión pública y, en general, se le considera una grave desviación del interés público al subordinar las decisiones gubernamentales a intereses particulares.

En este capítulo abordaremos los siguientes aspectos: a) se plantea la idea de que en el país el fenómeno de la corrupción es una practica compartida y enclavada en un entorno institucional y cultural que la propicia; b) se presentará la frecuencia, distribución y demás características del soborno ocurrido al procurar determinar servicios públicos en el ultimo año; c) los efectos del soborno y de la percepción de la corrupción en la confianza en las instituciones y el apoyo político; d) la percepción dela corrupción en actores y funcionarios públicos, y, de la extensión de la corrupción privada y publica.

#### **3.1 El entorno institucional y cultural de la corrupción**

La corrupción se entiende aquí como el uso indebido del poder encomendado y la desviación de las funciones institucionales para el beneficio privado. Tal es el caso del funcionario que se apropia de fondos públicos u otorga recursos públicos (contratos, decisiones, financiamientos) de manera privilegiada con los fines de obtener beneficios privados. O bien, el que actúa desde su cargo público en detrimento de la separación del interés público y privado, del sistema normativo, del trato por igual a la ciudadanía con los fines de obtener ventajas personales. Puesto que la corrupción pública constituye una negación o violación de los deberes del cargo y de los valores en que se sustenta el Estado de derecho y el sistema democrático, la literatura sobre el tema sostiene que la corrupción tiene por efectos socavar el respecto a las reglas de la

sociedad democrática, la confianza en las instituciones y minar el respeto a la autoridad.<sup>1</sup>

Para los fines de este trabajo formularemos tres breves puntualizaciones a esta noción de corrupción. La primera consiste en que los actos de corrupción no son privativos de la esfera pública. Tal es el caso del gerente bancario que, para lograr un beneficio particular, otorga un préstamo privilegiado sin que cumpla con los requisitos. Sin embargo, en este trabajo se abordará fundamentalmente la corrupción en el ámbito público. La segunda puntualización es que esta noción de corrupción parece enfatizar en *la acción* del agente público; sin embargo, la corrupción también puede ser un intercambio o transacción –*una relación*– que se verifica entre actores del ámbito político o administrativo, por una parte, y agentes del ámbito privado o social, por la otra.

La tercera puntualización es la importancia de los aspectos culturales en torno al fenómeno de la corrupción, lo cual ha sido enfatizado por autores tan disímiles como R. Klitgaard o Yves Mény. Por lo tanto, al estudiarla no debe faltar la precaución de que aquello que es considerado como corrupción cambia de una cultura a otra y, en una misma cultura, se modifica con el tiempo. Esta importancia de los elementos culturales incide en la percepción de la corrupción y de su extensión y, por lo tanto, en la comparación entre países.

## **b) La corrupción ¿es un comportamiento individual o es una práctica compartida?**

La corrupción pública, por cuanto es una violación a las reglas o a los deberes formales de la función pública, supone la vigencia de un sistema normativo que le sirva de referencia y al cual trasgrede. Los actos corruptos se definen como tales por ser contrarios a los procedimientos institucionalizados de un ordenamiento jurídico-político aceptado mayoritariamente por los miembros de la comunidad política. En ese contexto institucional los actos de corrupción se desenvuelven reñidos con la legitimidad, y, al sistema formal de sanción se les supone una capacidad de actuación para controlarlos.

Ahora bien, la referencia de los actos de corrupción a un sistema preexistente se torna algo más complejo en países como la República Dominicana, en que el Estado de derecho no se ha constituido plenamente, las instituciones son frágiles y el sistema

---

<sup>1</sup> “La corrupción es un modo de influencia política que socava el respeto hacia las reglas que regulan el ejercicio de la democracia. (...) Los ciudadanos percibirían que sus gobernantes toman decisiones atendiendo a intereses espurios y que parte de sus conciudadanos logran ventajas por métodos inaceptables.” Jorge F. Malem Seña, “El fenómeno de la corrupción” en Francisco F. Laporta y Silvina Álvarez (eds.), *La corrupción política*, Madrid: Alianza, 1997, p. 87.

normativo no goza de una amplia vigencia. A través de las evidencias aportadas por la Demos planteamos que en el país no hay un compromiso *creíble* del cumplimiento de la ley y la aseveración anterior está sustentada en que: 1) durante la década completa del 1994 a 2004 está muy generalizada la visión de la no vigencia de la normativa jurídica (la ley) para todas y todos por igual<sup>2</sup>, y, 2) hay una visión ampliamente compartida de la baja credibilidad del sistema judicial para llevar a cabo un juicio justo, así como cumplir con sus funciones debidamente.<sup>3</sup> La amplia brecha entre el orden jurídico y el orden social vigente abona un terreno de actuación sin sujeción a las leyes que fomenta una cultura de la ilegalidad, o por lo menos, una conducta evasiva de las reglas.

También es importante tomar en cuenta la existencia en el ámbito cultural dominicano, conocida para los países latinoamericanos, del doble código: el formal, conformado por el conjunto de normas jurídicas y sociales declaradas y el código informal o práctico compuesto por una serie de pautas que se practican realmente, por lo menos, por un conjunto de la sociedad.<sup>4</sup>

El no acatamiento bastante generalizado del sistema normativo formal introduce complejidades teóricas y prácticas en el análisis del fenómeno de la corrupción, el cual extrae su definición, como hemos visto, de la trasgresión de un sistema normativo vigente y preexistente. Este problema ha sido abordado por Silvina Álvarez mediante el enfoque de que en sociedades de estructuras institucionales débiles, “pese a existir unas determinadas pautas formales establecidas (...) ha surgido un código de conducta no generalizado que hace que el sistema funcione exclusivamente con el impulso de prácticas corruptas.”<sup>5</sup> A partir de esta introducción la autora contrasta con lo que ocurre en las sociedades con un sistema institucional mayoritariamente acatado, en donde los actos de corrupción se orientan por pautas de acción diferentes a las seguidas con regularidad por el conjunto de la sociedad. En estas sociedades la corrupción es una acción individual (más o menos frecuente) en oposición al sistema normativo compartido, que puede ser objeto de sanción. Mientras, en las sociedades de instituciones débiles el comportamiento corrupto está asociado a una práctica colectiva orientada por la adopción de normas paralelas y diferentes a las del sistema institucionalizado formal.

---

<sup>2</sup> Véase el capítulo 1.

<sup>3</sup> Para mas detalles véase el capítulo 4.

<sup>4</sup> Desde la fecha de 1985 se cuenta con el estudio de Julio A. Cross Beras que sostiene la existencia de un sistema político informal que contribuye a las formas prácticas de la acción política, el cual es diferenciado pero no antagónico del sistema político formal. *Cultura Política Dominicana*, Santo Domingo: INTEC, 1985.

<sup>5</sup> “Reflexiones sobre la calificación moral del soborno” en F. Laporta y S. Álvarez (eds.), *Ob. cit.*, p. 102.

A reserva de la consideración de que el sistema funcionaría con exclusividad de manera corrupta, estas apreciaciones dejan abierta la discusión y alientan la continuación de una reflexión sobre el fenómeno de la corrupción en sociedades como la dominicana. Pero también proporcionan pistas plausibles de que la corrupción estaría ligada a una *acción colectiva compartida* y que se orientaría por un subsistema *informal* o código informal que coexiste con la normativa formal y la institucionalidad. En todo caso, el carácter corrupto de las prácticas estaría referido más bien a un ideal de Estado de derecho o, a lo sumo al sistema normativo formal que, sin embargo, no es universalmente adoptado, pero que funge de referencia para aquellos que no comparten el código informal.

Visto así, la corrupción en el país no sería, en general, un comportamiento individual que ocurre con menor o mayor frecuencia y que estaría referido al quebrantamiento de las normas formales aceptadas ampliamente y, en consecuencia, desafiaría el riesgo o la alta probabilidad de enfrentar mecanismos efectivos de sanción. La corrupción sería, más bien, un comportamiento más o menos generalizado o compartido colectivamente por una parte de los miembros de la sociedad, que cuenta con un sistema de cooperación y de códigos y, además, que ocurre en un entorno de instituciones débiles y de un sistema normativo que “no cuenta” para todas y todos. Con estas características resulta difícil la imposición de sanciones formales.<sup>6</sup>

En tono a esas características del fenómeno de la corrupción no bastan las medidas preventivas de una legislación moderna de prevención para incentivar los controles o tasar los criterios de la acción pública. Indudablemente estas iniciativas facilitan un mayor control e introducen cambios, aunque no suficientes. Los cambios han de ser más profundos y abarcadores y no excluyen transformaciones importantes de las formas de ejercicio del poder, así como la de “propiciar un cambio capaz de generar una acción colectiva fundada sobre presupuestos distintos.”<sup>7</sup>

## **b) La pervivencia de elementos tradicionales favorece la corrupción**

Aunque el fenómeno de la corrupción atraviesa los diversos sistemas y épocas, se considera que el ordenamiento democrático que descansa en un Estado de derecho

---

<sup>6</sup> El sistema judicial prácticamente no ha impuesto sanciones formales a los inculpados de corrupción pública en los veinte años comprendidos entre el 1983 y 2003. Véase Participación Ciudadana, *Veinte años de impunidad: investigación de casos de corrupción en la justicia dominicana*, Santo Domingo: Participación Ciudadana, 2004,

<sup>7</sup> Silvina Álvarez, *Ob. Cit.*, p. 110.

es el sistema político en que son menos las condiciones propicias para la corrupción. El ordenamiento democrático disminuye las condiciones favorables para la corrupción ya que se fundamenta en decisiones plurales mediante procedimientos democráticos, en donde la actuación del poder está sometida a la ley, a una multiplicidad de controles de diverso tipo, a la rendición de cuentas y al escrutinio público. Además, se sustenta en la igualdad de oportunidades y en el trato por igual, por parte de las instituciones públicas.

El punto de vista que sostenemos es que la aguda persistencia en la sociedad dominicana de elementos culturales y prácticas tradicionales (el patrimonialismo, clientelismo y el no predominio del sujeto portador de derechos) crea un ambiente bastante propicio para la multiplicación de conductas corruptas. Sin que sea un rasgo distintivo con respecto a otros países latinoamericanos, en la sociedad dominicana todavía no ha prosperado y establecido el igualitarismo jurídico y político que faculta el establecimiento de sujetos portadores de derechos a título de iguales. En este contexto sigue funcionando, en cierta medida, el estatuto de la *persona* en lugar del sujeto y los rasgos constitutivos de la *persona* pesan en las relaciones sociales y políticas: el rango y función que ostenta en la sociedad, procedencia, familia, origen y prestigio. Planteado bajo estos términos, no es de extrañar que en la sociedad se encuentre una cierta aceptación de la búsqueda de privilegios personales y una ambivalente tolerancia hacia el goce del lucro privado fundamentado en los privilegios personales. Estas conductas alientan un ambiente propicio para las prácticas corruptas que se dirigen a los privilegios personales.

Aunque no formen parte del catálogo de las facetas de la corrupción, las prácticas patrimonialistas, que persisten en la sociedad dominicana, aportan un ambiente y una tradición propicios al florecimiento de la corrupción. En aquellos lugares de la administración pública donde se llevan a cabo prácticas patrimonialistas, las fronteras entre lo público y lo privado son débiles, los roles públicos se confunden con los intereses privados y son amplios los poderes discrecionales. Se genera un entorno político institucional de permisividad a las prácticas propias de la corrupción.

Aceptadas como válidas por una buena parte de los actores políticos, las prácticas clientelares, que se verifican en la actividad partidaria y en las administraciones públicas, promueven la proliferación de actos de corrupción. Las relaciones clientelistas de subordinación que centra el intercambio de favores o beneficios –provenientes de los fondos públicos o privados- por lealtad y apoyo político,

introducen una cierta permisividad o autorización al uso particular de los fondos públicos.

El uso indebido del cargo público para ventajas o beneficios privados tipificado como un acto de corrupción es un símil muy parecido a las relaciones clientelares. Sin embargo, estas últimas en rigor no constituyen prácticas corruptas, sino elementos de la actividad política tradicional que forman parte del sistema informal y conviven con la débil institucionalidad y la limitada vigencia de la normativa jurídica de la sociedad dominicana. En realidad, las prácticas clientelistas se entrelazan con las acciones de corrupción y pueden formar parte a la vez de un mismo programa público o estar presentes en la gestión gubernamental de una oficina o sector público. Entremezcladas en una actividad pública podrían confundirse, sin embargo, unas y otras podrían ser discernibles a través del análisis.

Hasta el momento, la práctica política de los partidos y en general de los actores políticos no altera sustancialmente este panorama político-institucional y cultural<sup>8</sup>. En general, estos actores han mostrado poca disposición a impulsar procesos que introduzcan amplias modificaciones al panorama de articulación del clientelismo con el sistema político formal, que dicho sea de paso, nutre las fuentes de su poder, y la historia reciente testimonia su predilección por el gradualismo reformador que no altere los grandes rasgos de la situación antes referida.

## **B. EL ESTUDIO DE LA CORRUPCIÓN**

Es muy poco lo que se ha estudiado acerca de la corrupción en el país. Gracias a los reportes periodísticos y a los registros orales el tema nos parece familiar, pero todavía sus dimensiones, tipología, modalidades y demás características no han sido observadas sistemáticamente y organizadas hasta disponer de una documentación descriptiva y explicativa del fenómeno. No obstante la confección de valiosos informes y recopilaciones, el fenómeno de la corrupción no ha sido hasta ahora objeto de estudio de la investigación social. El tema apenas penetra en el escenario de las formulaciones y acciones de políticas públicas, y desde los gobiernos se reitera, sin lograr mucho convencimiento o movilización, en las acciones o estrategias para enfrentarla.

---

<sup>8</sup> J. Hartlyn ha estudiado el comportamiento de los dirigentes de los partidos que operan según una doble lógica, la de los incentivos del neopatrimonialismo y la de los incentivos generados por los mecanismos institucionales y electorales. *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*, North Carolina: The University of North Carolina Press, 1998, capítulo 8.

Al incorporar el tema de la corrupción en el estudio sobre cultura política dominicana realizado en el marco de las Demos se pretende aportar reflexiones y evidencias empíricas de aspectos puntuales y muy concretos que abonen el terreno para el camino hacia la descripción, conocimiento y debate acerca de las modalidades en que la corrupción ocurre en el país. Es relativamente reciente el dinamismo acontecido con los ensayos y pruebas del instrumental de observación de la corrupción que, por el velo de discreción o secreto en que ésta se lleva a cabo, interpone dificultades a quien se dedique a estudiarlo.

En los últimos años han florecido y sistematizado un conjunto de entrevistas, encuestas e índices para la medición y observación de la corrupción, la cual empieza a ser vista por las corporaciones mundiales como un serio problema.<sup>9</sup> Por su naturaleza velada y los intereses envueltos, el fenómeno de la corrupción ha opuesto resistencia a su observación y estudio, y para derribar barreras se han construido índices de percepción de la corrupción que permiten una aproximación útil al fenómeno. Igualmente las investigaciones y estudios han podido avanzar, todavía muy poco, en la observación de la experiencia directa de actos de corrupción.<sup>10</sup> No ha faltado la discusión acerca de los diversos enfoques que han puesto de relieve la insuficiencia de limitarse a la percepción y, cada vez más, se ensaya con la observación de la experiencia de la corrupción. Las características de las Demos permiten, al nivel de la ciudadanía entrevistada, presentar resultados generales, tanto acerca de la experiencia con actos de corrupción, como es el soborno, así como la percepción general de la corrupción en el país.

## **C. LA CORRUPCIÓN EN LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES**

### **3.3 El soborno: hacia la visibilidad de la corrupción cotidiana**

El soborno se interpone al acceso a un servicio público, a la celeridad del trámite, complicado y poco funcional de manera adrede y al trato por igual a todas y todos. El soborno para la obtención de un servicio o bien público escaso, (por ejemplo,

---

<sup>9</sup> A diferencia de otras fases anteriores de permisividad y aprovechamiento, la etapa actual del proceso de mundialización de la economía de mercado ha encontrado en la corrupción local una interferencia para el libre flujo de capitales, la regulación económica, seguridad jurídica y niveles de certidumbre para la inversión.

<sup>10</sup> En el país los estudios e índices más conocidos son el Índice de Percepción de la Corrupción, que desde 1995 prepara la organización Transparencia Internacional, así como los estudios que realiza el Banco Mundial a través de la modalidad de recolección de información a usuarios, empresarios y empleados públicos.



un cupo en un hospital para una operación quirúrgica) perjudica al que no paga la recompensa o peaje indebido. Este tipo de soborno se filtra en los trámites complicados y sinuosos, en aquellos servicios o bienes públicos escasos o donde el empleado tiene un marco discrecional muy grande. Muchas veces es una especie de “peaje” al que se ve obligado a pagar si se quiere acceder al servicio o disminuir el tiempo para conseguirlo. ¿Es frecuente el soborno para acceder a los servicios públicos rutinarios? ¿Golpea más a las clases medias o a los pobres? ¿En cuál servicio y zona es más frecuente? Son algunas de las indagaciones que se presentan a continuación con los fines de hacer visible el fenómeno de la corrupción que se verifica cotidianamente en las oficinas públicas, y además, para proporcionar elementos para su descripción.

Para conocer la magnitud y características del fenómeno del soborno que se origina en la procura de algún servicio público se utilizó el índice preparado por Mitchell Seligson, el cual agrupa indicadores acerca de los casos de soborno que en el último año experimentaron las personas entrevistadas al ser atendidas en la policía, el ayuntamiento, los tribunales, el hospital o puesto de salud, la escuela o los casos en que un empleado público le solicitó un soborno, independientemente de que haya sido pagado o no.

En este capítulo lo emplearemos bajo la denominación de Índice de “Experiencia de soborno”<sup>1</sup>, ya que esta denominación expresa claramente la transacción o reciprocidad en el soborno, mediante la cual el que paga trata de influenciar al sobornado para que actúe a su favor, en lugar de dispensar un tratamiento a todas y todos y por igual. Esa reciprocidad no siempre es de libre elección por el que paga, porque de no hacerlo puede significar demora en el trámite, dificultad en el acceso al disfrute del servicio público, o, en los casos extremos, cierre de toda posibilidad del disfrute del servicio público. Para mantener la comparación con los países latinoamericanos que tendrá lugar en el último capítulo, en el mencionado índice no se contemplaron los casos de experiencia de soborno en la fiscalía, ya que la pregunta correspondiente no estaba incluida en los cuestionarios utilizados en los demás países. Sin embargo, estos casos se examinarán cuando se aborde el soborno de manera desglosada según cada servicio público.

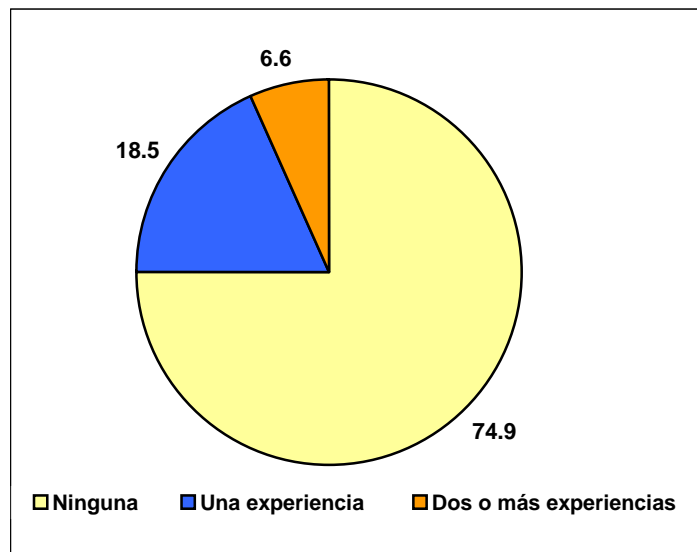
---

<sup>1</sup> Se dividió en categorías: los usuarios de los servicios públicos que no experimentaron un acto de soborno en el último año y los usuarios que lo experimentaron. Para el detalle véase el índice 24 en el anexo IV.

### a) Alto nivel de frecuencia del soborno

De conformidad con el Índice de Experiencia de soborno, alta proporción del 25% de las personas entrevistadas experimentaron en el ultimo año un soborno al procurar los servicios públicos mencionados, sea que pagaron la suma correspondiente o les fuera solicitada. De ese 25%, el 18% tuvo una sola experiencia y el 7% experimentó dos o más casos de soborno (véase gráfico 3.1).

Gráfico 3.1  
Frecuencia de experiencias de soborno por persona  
entrevistada según índice de corrupción. Demos 2004



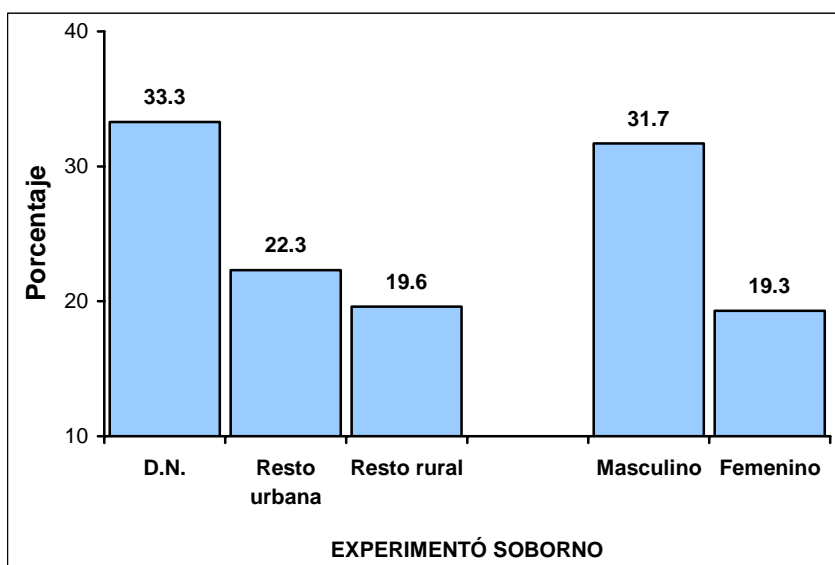
Este alto nivel confirma la idea de que la práctica del soborno en el acceso o disfrute de los servicios públicos es un asunto de bastante frecuencia en la prestación de los mismos. A la deficiencia y baja calidad de los servicios públicos, esta alta proporción de casos de soborno indica que la atención al público se realiza mediante un frecuente favoritismo indebido y discriminatorio utilizado para obtener recompensas.

El soborno correspondiente al momento de la prestación de servicios públicos rutinarios se verifica de manera diferenciada según el nivel de urbanización, la escolaridad, el nivel socioeconómico, la edad y el sexo. Del grupo de indicadores utilizados, la solicitud de soborno del empleado público alcanza a un 12% de las personas entrevistadas y se dirige con más frecuencia hacia las personas de mayores recursos, entre las cuales se cuenta la proporción de 23%, frente a sólo un 5% entre los más pobres. Veremos más adelante en el desglose de cada uno de los servicios que es solamente en uno de los servicios que el soborno se dirige a los sectores medios y

medios altos, pero al hacerlo en una gran proporción hace que pese mucho en ese sentido. Cuando agrupamos los indicadores en el índice de Experiencia de soborno se revela que la mayor proporción de personas sobornadas se verifica entre los de más recursos que alcanza una proporción de 35.5% en contraste con la proporción del 22% entre los de más bajos ingresos.

Los más instruidos experimentan con mayor frecuencia el soborno, mientras que los de mayor edad (de 50 años y más) con menos frecuencia. Hay dos casos que registran las diferencias más marcadas: la ubicación según la urbanización y el sexo. Los casos de soborno son mucho más frecuentes en el Distrito Nacional, que es la zona más urbanizada y donde se encuentra una mayor concentración de oficinas gubernamentales, que en el resto de las ciudades y las zonas rurales. En el DN se verifica un 33% de experiencias directas con la corrupción en contraste con el 20% en la zona rural. La práctica del soborno desciende a medida que declina la urbanización (véase gráfico 3.2). Los hombres son más proclives a ser sobornados que las mujeres, ya que entre aquellos la proporción llega a 32% frente a las mujeres con un 19%.

Gráfico 3.2  
Índice de experiencia en corrupción, según variables  
sociodemográficas. Demos 2004.



#### b) Los sobornos según los diferentes servicios públicos

Para seguir conociendo la magnitud y formas del fenómeno de la corrupción que se expresa en el soborno se organizaron los casos ocurridos según cada uno de los

servicios públicos, y esta vez se incluyó a los usuarios de la fiscalía, además de la escuela, el hospital u otro puesto de salud, ayuntamiento, fiscalía, tribunales y policía. Esta desagregación permite conocer las diferencias y semejanzas de los sobornos según cada servicio público.

Como ya se ha dicho, el porcentaje de usuarios de estos servicios públicos en el último año es sumamente significativo ya que el 75% de las personas entrevistadas fue usuaria de por lo menos uno de esos servicios mencionados.

Una vez que las personas entrevistadas señalaron que en el último año habían acudido a un determinado servicio público para tratar algún asunto, realizar un trámite o diligencia (usuarias de un servicio público), se les preguntaba si la persona había tenido que dar un pago extra o macuteo (soborno) para ser atendida.

Hay que señalar que por razones de comparación con los otros países, a todas las personas entrevistadas se les hizo la siguiente pregunta: “¿Algún policía le pidió un macuteo (o soborno) en el último año?” Esta pregunta incluye cualquier circunstancia en que se encontrara la persona y los resultados fueron que, del total de las personas entrevistadas a un 9% le fue requerido un soborno por la policía, que es un porcentaje significativo. De la totalidad de la muestra se identificaron a las personas que en el último año acudieron a la policía a solicitar algún servicio (los usuarios) así como los usuarios de la policía a los que se les solicitó un pago extra o soborno.

En todos los servicios públicos (con excepción de la escuela que para este caso no aplica), cuando se les clasificó según la edad, los más jóvenes, específicamente del rango de edad de 18 a 24 años, tienen el mayor porcentaje de los que tuvieron que pagar o les fue solicitado un soborno (véase el cuadro 3.1). La segunda regularidad aparece en la mayoría de los casos de soborno cuando se les organiza por zona residencial: el mayor porcentaje de los usuarios que tuvo una experiencia directa de soborno se localiza en el Distrito Nacional-Santo Domingo, y es la Policía el servicio en que esa localización es más marcada con el 36% de los casos de soborno frente a solamente a un 20% en la zona rural. Llama la atención de que ese patrón se invierte precisamente en los servicios municipales ya que el mayor porcentaje de sobornos ocurrió en las zonas rurales, mientras que otra variante sucedió en las fiscalías ya que el mayor porcentaje, en lugar de ubicarse en el DN, se localizó en el resto urbano.

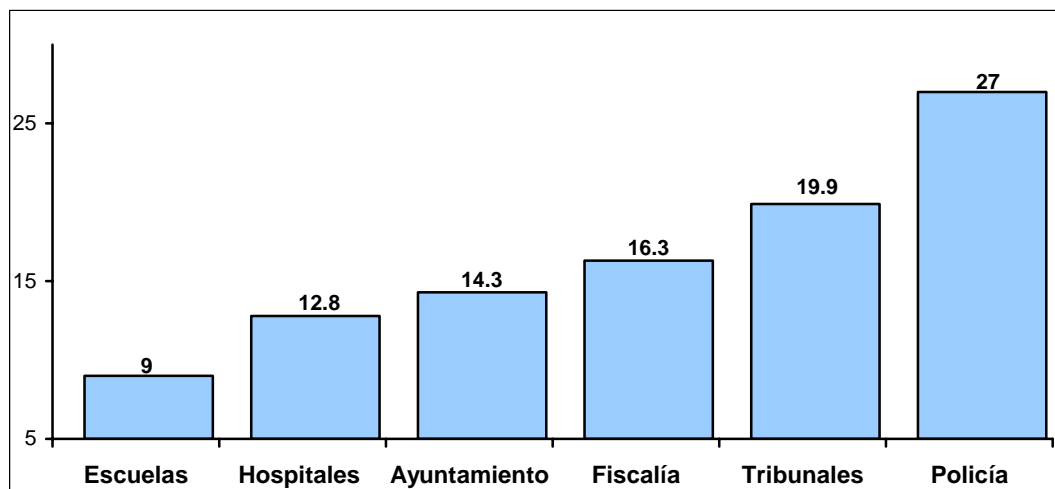
Cuadro 3.1  
Porcentaje de usuarios de servicios públicos con casos de soborno en el último año  
según variables sociodemográficas y socioeconómicas. Demos 2004.

	Hospitales o Centros de Salud	Escuela Pública	Policía	Ayunta- miento	Fiscalía	Tribunales
<b>Sexo</b>						
Masculino	14.1	9.1	33.5	16.7	15.9	19.8
Femenino	12.1	8.8	19.1	11.0	16.6	20.1
<b>Grupos de edad</b>						
18-24	15.9	6.1	33.7	21.5	21.1	26.0
25-34	11.8	11.3	25.7	18.6	17.7	23.2
35-49	13.3	8.8	27.6	12.7	12.3	13.2
50 y más	10.2	8.0	17.9	8.2	13.3	18.1
<b>Zona residencial</b>						
D.N./Santo Domingo	17.7	11.0	36.0	12.9	14.5	21.1
Resto urbana	11.4	8.6	23.3	13.0	18.3	19.2
Resto rural	9.9	7.8	20.3	17.5	14.9	19.6
<b>Total</b>	12.8	9.0	27.0	14.3	16.3	19.9
<b>Niveles socioec.</b>						
Muy bajo	11.7	16.2	10.9	13.8	26.9	21.6
Bajo	12.5	8.6	17.1	14.4	17.3	19.7
Medio	13.5	7.3	28.4	14.3	14.8	19.4
Medio alto/alto	11.7	12.5	41.3	14.3	16.7	20.8
<b>Total</b>	12.9	9.0	27.1	14.3	16.3	20.0

**a) En la Policía Nacional y en los Tribunales el soborno es más frecuente...**

La mayor frecuencia de soborno solicitado ocurrió en la Policía Nacional ya que de cada 100 usuarios, 27 fueron objeto de soborno y el segundo servicio de mayor frecuencia fue el de los tribunales ya que se requirió un soborno a 20 de cada 100 usuarios. Le siguen la Fiscalía con 16 de cada 100 y muy de cerca el ayuntamiento con 14 de cada 100 usuarios. Y la menor frecuencia de requerimiento de pago indebido se localiza en los hospitales y centros de salud con 13 de cada 100 usuarios y la escuela pública con 9 de cada 100, que sin embargo siguen siendo proporciones significativas (para visualizar rápidamente véase el gráfico 3.3).

Gráfico 3.3  
Porcentaje de usuarios de servicios públicos **sobornados** en el último año.  
Demos 2004



**b) ... Pero la mayor cantidad de sobornos ocurre en los hospitales y las escuelas**

Los casos de soborno para la obtención de un servicio fueron más frecuentes en la Policía y en los Tribunales ya que de cada 100 usuarios en el último año, 27 y 20 fueron objeto de soborno, respectivamente. En los hospitales y escuelas la frecuencia fue, como hemos visto, de 13 y 9 de cada 100 usuarios, respectivamente. Esta medida nos habla de la frecuencia del soborno, pero para conocer la amplitud o cantidad de personas que tuvieron que dar un soborno, hay que referirse a la cantidad o proporción de usuarios de cada servicio.

Los usuarios de los hospitales y escuelas son los más numerosos, mientras los menos numerosos se dirigieron hacia la fiscalía y los tribunales. Los usuarios de los hospitales son el 48.5% de los entrevistados, es decir casi la mitad de la muestra, y los usuarios de las escuelas alcanzaron la proporción del 42% de las personas entrevistadas. Aunque en estos servicios el acto de soborno no fue de los más frecuentes, ocurrió frente a un flujo mucho mayor de usuarios, por lo tanto abarcó a un número mucho mayor. Puesto que los usuarios de los hospitales y centros de salud constituyen el 48.5% de los entrevistados, del total de usuarios de los servicios hospitalarios, el 13% experimentó casos de soborno que es este servicio el más numeroso de los usuarios de cualquier otro servicio público. En el gráfico 3.4 se visualiza claramente, por una parte, el porcentaje de usuarios de cada servicio público y, por la otra parte, el porcentaje de usuarios sobornados. Desde este punto de vista, es

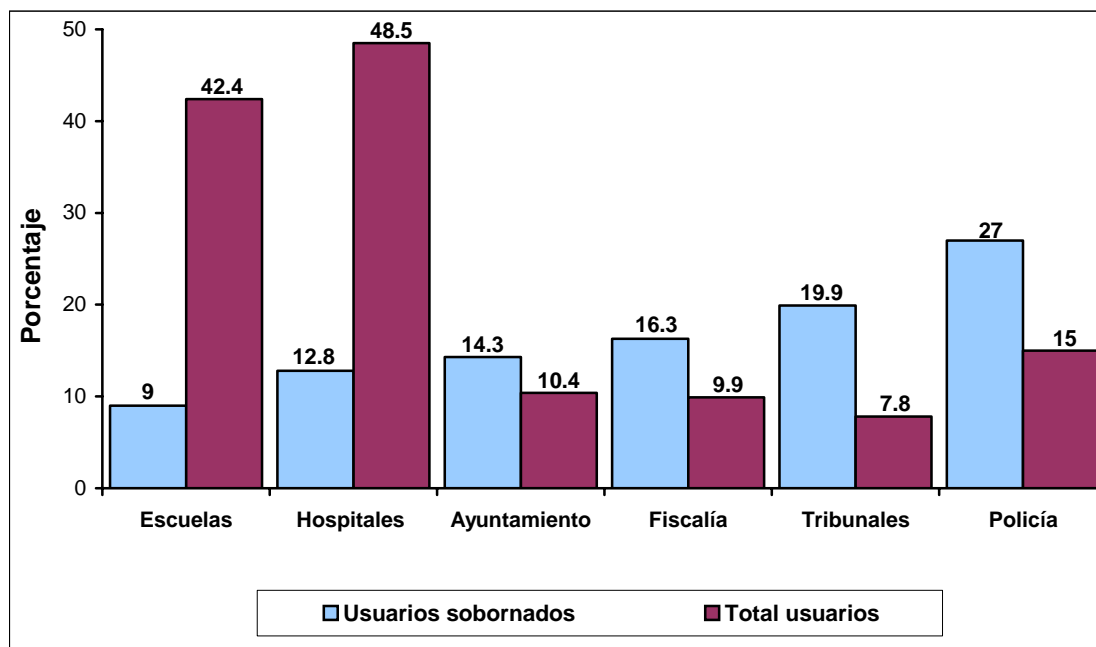
decir, usuarios sobornados sobre usuarios de cada servicio público se obtiene la amplitud o extensión de los casos de soborno. Los más numerosos se encuentran en los hospitales y las escuelas, y en cantidad mucho menor, le siguen los usuarios de la policía, ayuntamiento, fiscalía y por último de los tribunales.

**c) En la Policía es más frecuente en los de mayores ingresos, en los otros servicios varía**

En la Policía la solicitud de soborno se dirige, al igual que en los demás servicios públicos, a los más jóvenes y esta solicitud de soborno alcanza un mayor porcentaje en el DN en relación a las demás zonas, pero los casos del soborno policial se diferencian de todos los demás en dos aspectos: la solicitud de soborno a los usuarios se dirige con mayor frecuencia a los hombres, los cuales alcanzan la proporción de 33.5% de casos de soborno frente al 19% de las mujeres. De todos los servicios públicos indagados, los casos de soborno policial son los únicos que se dirigen preferentemente a las personas de mayores niveles socioeconómicos, las cuales suman la alta proporción de 41% de casos de soborno frente a un 11% entre los de menores ingresos.

Esta marcada preferencia del soborno policial hacia los de mayores recursos pesa tanto que cuando se agrupan los sobornos en el índice de Experiencia de soborno influye en los niveles totales para que haya un mayor porcentaje de soborno en las personas de mayores ingresos. Pero lo cierto es que en los demás servicios los sobornos no prevalecen entre los de mayor nivel socioeconómico. O bien, los casos de soborno se dirigen preferentemente hacia los más pobres, como es el caso de la fiscalía y de la escuela, o bien el soborno golpea de manera semejante a los de mayores recursos como a los de más bajos recursos, como ocurrió en los hospitales, ayuntamientos y tribunales.

Gráfico 3.4  
Porcentaje de usuarios de servicios públicos y de usuarios sobornados en el último año.  
Demos 2004



### 3.4 Corrupción y satisfacción con la gestión pública

#### a) La corrupción afecta la satisfacción con los servicios escolares y hospitalarios

El hecho de que una persona tenga que efectuar un pago extra o “peaje” para la agilización u obtención de un servicio hospitalario o escolar fue una experiencia directa con la corrupción administrativa que impactó negativamente la satisfacción con dichos servicios. El funcionamiento de los hospitales fue considerado como buenos o muy buenos por el 23% de los usuarios que no tuvieron que pagar un soborno, mientras que sólo el 10% tiene la misma opinión entre los usuarios que tuvieron la experiencia directa de soborno (véase el cuadro 3.2).

Igualmente la experiencia directa con la corrupción administrativa en las escuelas públicas afectó la satisfacción con el funcionamiento escolar: solamente el 25% de los afectados directamente por la corrupción estuvo satisfecho frente a un 45% que no estuvo afectado por la experiencia directa de corrupción administrativa.



Cuadro 3.2

Satisfacción con los servicios de la escuela y de los hospitales  
según usuarios sobornados. Demos 2004

	Satisfacción con el servicio			Total
	Bueno o muy bueno	Regular	Malo o muy malo	
<b>Escuela</b>				
Usuarios que no experimentaron soborno	45.2	31.0	23.8	100.0
Usuarios con experiencia de soborno	24.6	35.9	39.5	100.0
Total	43.3	31.4	25.2	100.0
<b>Hospitales o Centros</b>				
Usuarios que no experimentaron soborno	22.7	26.2	51.1	100.0
Usuarios con experiencia de soborno	9.7	17.9	72.4	100.0
Total	21.0	25.1	53.9	100.0

### b) Corrupción y satisfacción servicios básicos

Para los casos específicos de las escuelas y los hospitales ya se vio que la experiencia directa de corrupción administrativa experimentada por los usuarios de uno de esos servicios, por ejemplo de los hospitales, impacta la satisfacción con ese servicio hospitalario en particular. Es decir que los usuarios que van al hospital en procura del servicio y tienen que efectuar un pago indebido, alcanzan un porcentaje mayor de insatisfechos con ese servicio en particular que los que no pagaron la mencionada “propina”. A diferencia de la relación de corrupción–insatisfacción en un servicio específico, ahora el análisis se sitúa en una visión de conjunto que abarca la gestión gubernamental de los servicios públicos básicos con el propósito de examinar si la experiencia directa de un acto de corrupción administrativa en cualquiera de ellos, impacta la apreciación del funcionamiento de la gestión gubernamental para el conjunto de servicios. Para estos fines se empleará de nuevo el índice Experiencia de soborno que agrupa a las personas entrevistadas que han estado sometidas de manera directa a la corrupción administrativa mediante los casos de soborno (con las salvedades especificadas con anterioridad). Efectivamente, las evidencias empíricas permiten afirmar que haber sido sometido a una experiencia directa con la corrupción administrativa afecta negativamente la satisfacción con los servicios públicos básicos.

Entre los que tuvieron una experiencia directa con la corrupción se encuentra un 74% que estima de mal funcionamiento a los servicios públicos básicos, frente al 63% que expresan los que no la experimentaron (véase el cuadro 3.3).

#### **D. CORRUPCIÓN: DESCONFIANZA Y DESLEGITIMACIÓN**

Desde las grandes malversaciones y fraudes de los fondos públicos hasta las recompensas irregulares para influir en el funcionario público, las múltiples modalidades de corrupción tienen serios efectos para la economía y el bienestar de la población ya que los fondos públicos destinados a fines u objetivos sociales o de desarrollo son desviados hacia el enriquecimiento privado.

Estos son los efectos más visibles y notorios, sin embargo a la corrupción también se le atribuyen las consecuencias de provocar la pérdida de credibilidad en el Estado, el gobierno y la administración pública: la corrupción está directamente relacionada “no sólo con la existencia de beneficios extraposicionales, sino también con la pérdida de confianza en formas de cooperación y distribución de cargas y beneficios sobre la base del respeto de la autonomía individual, de la igualdad de oportunidades y de la confianza recíproca, propuesta por la democracia.”<sup>11</sup> Aún más, a pesar de la sujeción de las autoridades a las leyes y normas y de los controles horizontales y verticales que le restan discrecionalidad, la forma de democracia representativa, fundada en mecanismos de delegación del poder, descansa a fin de cuentas en la confianza en el sistema político.

En este trabajo se adopta el punto de vista de que la corrupción duradera erosiona la confianza en la democracia y en sus instituciones y socava el respeto a las reglas que regulan el ejercicio de la misma. A partir de este punto de vista el propósito de este análisis es examinar si en la República Dominicana la corrupción ya está afectando el apoyo al sistema político, la confianza en las instituciones y autoridades y la satisfacción con la gestión o administración pública.

---

<sup>11</sup> Ernesto Garzón Valdés, “Acerca del concepto de corrupción” en F. Laporta y S. Álvarez (eds.), *Ob. cit.*, p. 66.

Cuadro 3.3  
Índice de experiencia en corrupción según opinión sobre funcionamiento  
servicios públicos. Demos 2004

	Índice de experiencia con corrupción		Total
	Ninguna experiencia de soborno	Experimentó acto de soborno	
<b>Funcionamiento de servicios públicos básicos</b>			
Mal funcionamiento	63.1	74.1	65.8
Funcionamiento mediano	19.6	15.2	18.5
Buen funcionamiento	17.4	10.7	15.7
Total	100.0	100.0	100.0
<b>Satisfacción con funciona. de derechos y libertades</b>			
Muy insatisfecho	40.7	49.5	42.9
Medianamente satisfecho	35.9	33.7	35.3
Muy satisfecho	23.5	16.8	21.8
Total	100.0	100.0	100.0

### 3.5 Corrupción: desconfianza y menos apoyo al sistema político

La experiencia directa con la corrupción administrativa afecta la confianza en las instituciones, en las instituciones gubernamentales y en la transparencia de las elecciones. Las personas entrevistadas que tuvieron una experiencia de soborno tienen una mayor proporción de desconfiados en las instituciones gubernamentales y en todas las instituciones y en la transparencia de las elecciones. Para el caso dominicano habíamos visto que, el entorno de un sistema normativo no aceptado mayoritariamente y una institucionalidad débil propicia una corrupción bastante extendida, y en un círculo vicioso, las acciones de corrupción, a su vez, erosionan la confianza en las instituciones.

Ahora examinemos las evidencias empíricas de la conclusión anterior: mientras que, entre las personas entrevistadas que no se vieron sometidas a una experiencia de soborno, el 77% manifiestan desconfianza en las instituciones gubernamentales, entre los que experimentaron un acto de corrupción se encuentra el 86% que desconfía (véase el cuadro 3.4). En lo que concierne a la desconfianza en las instituciones la proporción es de un 67% frente a un 78%. Este mismo patrón de incremento de la desconfianza entre los que han tenido una experiencia de soborno existe en cuanto a la confianza en la transparencia de las elecciones: el 37% ninguna confianza y el 46% entre los que experimentaron el soborno.

Cuadro 3.4  
Índice de experiencia en corrupción, según confianza en instituciones y apoyo  
al sistema político. Demos 2004

	Índice de experiencia con corrupción		Total
	Ninguna experiencia de soborno	Experimentó acto de soborno	
<b>Confianza en instituciones gubernamentales</b>			
Confianza/mucha confianza	23.3	14.2	21.0
Desconfianza/mucha desconfianza	76.7	85.8	79.0
Total	100.0	100.0	100.0
<b>Confianza en las instituciones</b>			
Confianza/mucha confianza	33.1	22.1	30.4
Desconfianza/mucha desconfianza	66.9	77.9	69.6
Total	100.0	100.0	100.0
<b>Confianza en transp. de elecciones</b>			
Ninguna	37.7	46.1	39.8
Baja	28.6	30.5	29.1
Mediana	22.5	18.3	21.4
Alta	11.3	5.1	9.7
Total	100.0	100.0	100.0
<b>Apoyo al sistema</b>			
Apoyo o mucho apoyo	41.3	31.4	38.8
Ningún apoyo o no apoya	58.7	68.6	61.2
Total	100.0	100.0	100.0

Otro de los hallazgos es que la experiencia con actos de corrupción erosiona el apoyo al sistema político. Mientras el sistema político concita un apoyo del 41% entre los que no tuvieron experiencia de corrupción, solamente un 31% apoya al sistema entre los que tuvieron una experiencia de corrupción.

## E. PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

¿Cuáles son los funcionarios considerados como los más corruptos? ¿Y cuáles los actores de la sociedad? En los últimos años, sectores de la opinión pública han considerado a la corrupción como un fenómeno extendido y empieza a situarse como uno de los temas de debate público, como también se anuncia la necesidad de su erradicación, pero ¿la generalidad de las personas percibe la corrupción como un fenómeno de insospechada vigencia? ¿Cuál es la actitud u opinión en torno a su erradicación? Esas son parte de las interrogantes a las que se dedicará esta sección sobre la percepción de la corrupción, las cuales se complementan con la indagación anterior que gira en torno a la experiencia vivida del fenómeno de la corrupción.

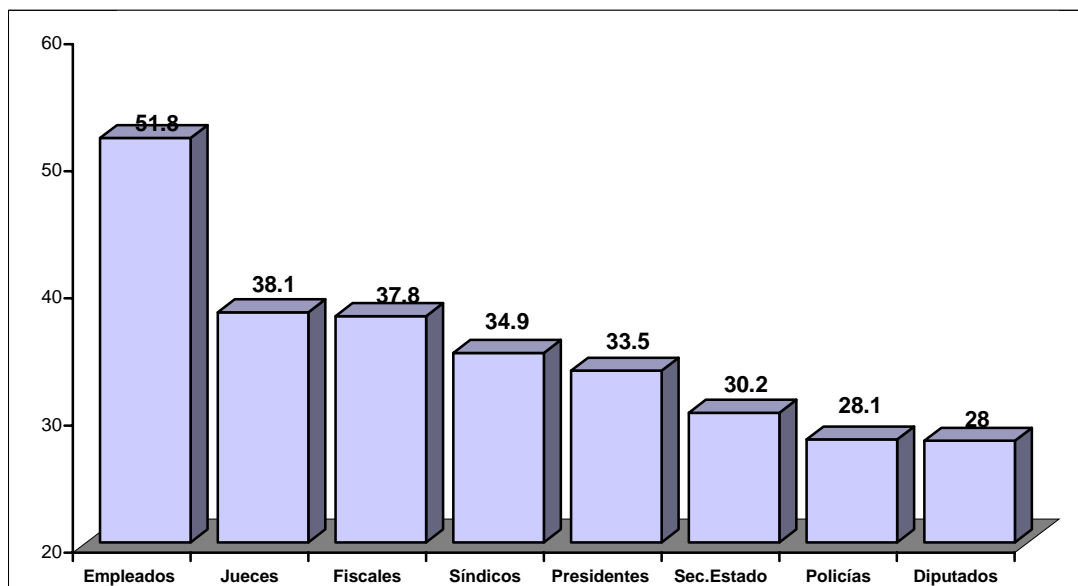
### 3.6 Percepción de la corrupción en funcionarios y actores

En la Demos se preguntó a las personas entrevistadas su opinión sobre el grado de corrupción o de honestidad de un conjunto de funcionarios gubernamentales y actores sociales. Las respuestas se organizaron en un escala de 0 a 100 puntos, mientras de 0 a 50 registra los diversos grados de corrupción, (los puntajes más cercanos al 0 equivalen a mayor corrupción), los grados de honradez van de más de 50 hasta llegar a 100 que equivale al mayor grado de honradez.<sup>1</sup>

#### Los diputados y policías son percibidos como los funcionarios más corruptos

A las personas entrevistadas se les preguntó su opinión sobre el nivel de honestidad-corrupción de los siguientes funcionarios públicos: Presidentes, Secretarios de Estado, jueces, diputados, síndicos, fiscales, policías y empleados públicos. El gráfico 3.5 muestra los resultados de la indagación. Según la opinión de las personas entrevistadas, solamente los empleados públicos superan la barrera de los 50 puntos, es decir, entran en el lado positivo de la escala. Sin embargo, la apreciación de las personas entrevistadas los sitúa en el más bajo nivel de la honestidad con sólo 52 puntos de una escala de 50 a 100.

Gráfico 3.5  
Nivel de integridad de cada uno de los funcionarios gubernamentales (0-100, donde 0 es el máximo del grado corrupto y 100 el de integridad). Demos 2004



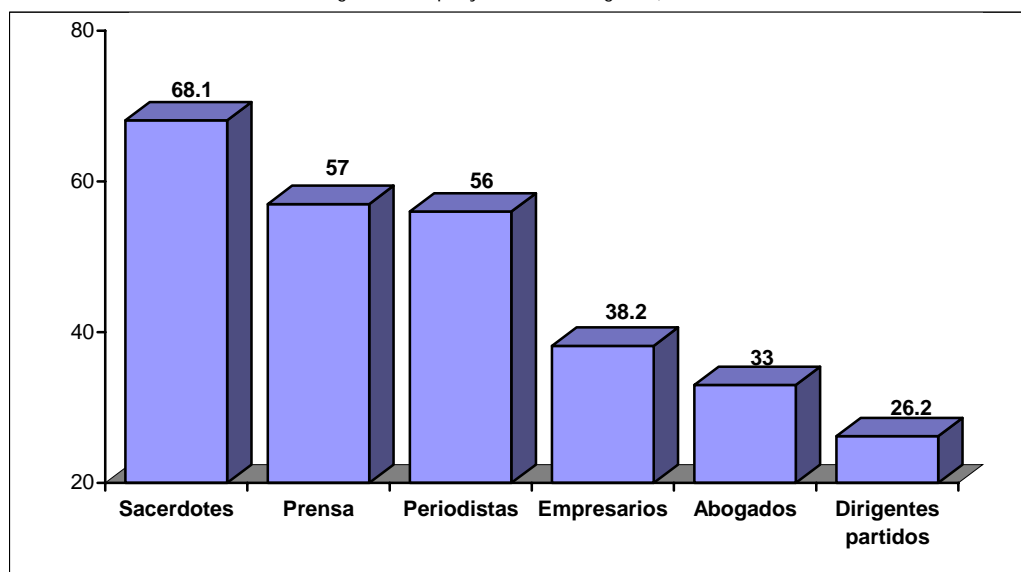
<sup>1</sup> Para el detalle de la construcción del índice Percepción de la integridad de actores y funcionarios claves consúltese el índice 27 en el anexo IV.

Del grupo de funcionarios, los diputados y los policías son considerados como los más corruptos y ambos alcanzan solamente un puntaje de 28, seguidos muy de cerca por los secretarios de Estado con solamente un puntaje de 30. También la opinión de las personas entrevistadas situó como corruptos a los siguientes funcionarios, en orden de mayor a menor corrupción: Presidentes, síndicos, fiscales y jueces. Si bien a los jueces se les percibe como los menos corruptos del grupo de funcionarios, los mismos alcanzan solamente el puntaje de 38, todavía bastante alejado del umbral de la honestidad equivalente a un puntaje de 50. Cabe relacionar el hecho de que los diputados y policías percibidos como los funcionarios más corruptos se encuentran también entre los que suscitan menos confianza.

### **Los dirigentes de partidos y los abogados son considerados de los más corruptos**

A la consideración de las personas entrevistadas se les sometió seis actores de la sociedad o instituciones para que emitieran su opinión sobre el grado de honestidad o corrupción: los empresarios, sacerdotes periodistas, abogados, dirigentes de los partidos políticos y la prensa. De los cuales tres son percibidos como honestos: los sacerdotes, en primer lugar, con un puntaje de 68 sobre 100, seguidos con cierta distancia por la prensa y los periodistas con un puntaje de 57 y 56, respectivamente (véase el gráfico 3.6). Los sacerdotes, la prensa y los periodistas, conjuntamente con los empleados públicos, fueron los únicos de toda la serie que gozan de una reputación de honestidad, sin embargo, el grado otorgado no es de muy honesto sino solamente de honesto.

Gráfico 3.6  
Nivel de integridad de cada uno de los actores sociales (0-100, donde 0 es el máximo del grado corrupto y 100 el de integridad). Demos 2004



Del conjunto de actores de la sociedad, los dirigentes de los partidos políticos, en primer lugar, y, en segundo lugar, los abogados son los más corruptos según la opinión de las personas entrevistadas. Los dirigentes de los partidos políticos tienen un escaso puntaje de 26, el cual le otorga la peor reputación de esta serie de actores sociales e incluso del conjunto de los funcionarios públicos. Ahora que está en el filo de la historia, la modificación y reestructuración de los partidos políticos, la menguada reputación de honestidad de los dirigentes de las agrupaciones políticas constituye un elemento a tomar en consideración por aquellos que intentan impulsar el proceso de cambios. Este asunto tiene muchas aristas ya que cabe recordar que son precisamente los partidos políticos las instituciones que al parecer de las personas entrevistadas concitan la mayor desconfianza. Por otra parte, puesto que en los últimos tiempos se ha emprendido una serie de modificaciones al sector justicia, merece toda la atención la baja reputación de los abogados, en tanto constituyen eslabones entre la ciudadanía y el sistema judicial. Los empresarios tienen una reputación de corruptos al alcanzar una puntuación de solamente 38, bastante alejada del umbral positivo de la escala que, como se sabe, comienza con el puntaje de 50. Más adelante se expondrá la opinión acerca de la extensión de la corrupción privada.

## Experiencia de soborno impacta en la percepción de integridad de funcionarios claves

Los usuarios públicos en el último año han estado en contacto con las dependencias de las diferentes secretarías, con los empleados públicos y las instancias judiciales y municipales. ¿Acaso en la opinión de corruptos de los funcionarios públicos está pesando el juicio de los usuarios, el cual sería diferente del resto de la población? ¿Los casos de corrupción experimentados por los usuarios ¿impactan y fundamentan el juicio severo de los usuarios con respecto a los funcionarios? Para echar luces sobre esas interrogantes se controló la percepción de integridad de los funcionarios gubernamentales según diversos tipos de usuarios y las relaciones aparecen en el cuadro 3.5. Aquí la escala del 0 al 100 se dividió en cuatro apreciaciones cualitativas: el extremo negativo de la escala de 0 a 25 como muy corruptos, de 25 a 50 como corruptos de 51 a 75 de íntegros y de 76 a 100 de muy íntegros.

Tanto los usuarios de los servicios públicos como los no usuarios perciben en proporción similar los grados de corrupción o de honestidad en los funcionarios gubernamentales, lo cual indica que la reputación de corruptos no es percibida solamente por la cercanía o el contacto que hayan tenido los usuarios con funcionarios gubernamentales sino que es una opinión bastante similar, extendida a toda la población, independientemente del contacto con los funcionarios públicos a través de la procura de algún servicio.

Cuadro 3.5  
Distribución porcentual de la población entrevistada según el índice de percepción de la integridad de funcionarios gubernamentales según diferentes tipos de usuarios públicos. Demos 2004

	PERCEPCIÓN DE LA INTEGRIDAD DE FUNCIONARIOS CLAVES				Total
	Muy corruptos	Corruptos	Íntegros	Muy Íntegros	
<b>Usuarios de algún servicio público</b>					
Usuarios	43.9	34.2	17.5	4.4	100.0
No usuarios	42.7	35.2	18.5	3.6	100.0
Total	43.6	34.5	17.8	4.2	100.0
<b>Soborno en usuarios de algún servicio público</b>					
Usuarios sobornados	51.5	32.2	13.9	2.4	100.0
Usuarios no sobornados	41.6	34.9	18.6	5.0	100.0
Total	43.9	34.2	17.5	4.4	100.0

Ahora bien, al interior de los usuarios se observan diferencias en los juicios, según hayan experimentado el soborno al procurar de servicios públicos. A la hora de formular la opinión más severa de corrupción, la proporción de usuarios que experimentó soborno es mayor que los usuarios que no lo experimentaron: mientras



solamente el 42% de los usuarios que no tuvieron la experiencia del macuteo clasificó a los funcionarios en una escala de muy corruptos, así los catalogaron el 51.5% de los usuarios que experimentaron soborno. De manera que la severidad del juicio de “muy corruptos” aumenta entre los usuarios que tuvieron directamente la experiencia de corrupción.

### 3.7 Extensión de la corrupción

En la discusión acerca de la corrupción habíamos partido de la consideración de que en la sociedad dominicana, por cuanto está conformada por instituciones débiles y un sistema normativo que no “cuenta” para todos y todas, la corrupción era una conducta mas o menos compartida por ciertos sectores, en lugar de ser un comportamiento individual. Igualmente planteábamos que no se podía perder de vista el hecho de que la corrupción es una relación entre agentes públicos y agentes privados y no una acción del agente público como a veces sugieren algunas nociones de corrupción que circulan. ¿Cuál es la visión de las personas entre ustedes sobre las dimensiones de la corrupción en el país, tanto de la publica como de la privada? Para tales fines se les pidió su opinión acerca de la extensión de la corrupción pública, así como también acerca de la extensión “de la práctica de los empresarios privados que para obtener beneficios podrían pagar a funcionarios públicos, congresistas y jueces”. Los resultados, muy elocuentes, aparecen en el cuadro 3.6.

Cuadro 3.6  
Distribución porcentual de las personas entrevistadas según opinión  
del grado de extensión de la corrupción pública y privada

	Muy/ Algo generalizada	Poco/Nada generalizada	Total
La extensión de la corrupción de los funcionarios públicos	84.4	15.6	100.0
La extensión de la corrupción de los empresarios	80.5	19.5	100.0

La percepción de la mayoría de las personas entrevistadas es que la corrupción pública está ampliamente generalizada y la corrupción privada también es considerada como sumamente extendida. Estos son las evidencias empíricas: el 84% de las personas entrevistadas consideran que la corrupción de los funcionarios públicos está muy generalizada o algo generalizada y de ese 84%, el 63% la evalúa en el extremo de muy generalizada y el 21% de algo generalizada. Una revelación fue que ocho de cada

diez personas entrevistadas opinan que existe una amplia extensión de la corrupción privada. En el momento de la realización de esta encuesta había tenido lugar el mayor escándalo del sector privado de la época moderna, en función del cual circuló la especie no desmentida de las operaciones financieras indebidas de un banco privado que se fue a la quiebra estrepitosamente, así como los favores y beneficios otorgados por dicho banco a políticos y a diversos estamentos públicos y privados. Es probable que ese acontecimiento influyera en la apreciación, por lo tanto, si ese fenómeno es pasajero, las futuras encuestas podrán registrar los cambios. Pero por ahora las evidencias empíricas cuentan que la percepción mayoritaria es que tanto la corrupción privada como la pública está muy generalizada, lo cual permite avanzar que la gente percibe a la misma no como un fenómeno individual que se realiza con menor o mayor frecuencia sino como un fenómeno muy abarcador.

Para la percepción de cada tipo de corrupción pública y privada se formó un índice, y también se formó un tercero que agrega los anteriores de la corrupción pública y privada.<sup>1</sup> Cuando se controla la percepción mayoritaria de que la corrupción está muy generalizada del índice de corrupción privada y pública se observa que el nivel de educación, la zona residencial y sobre todo el nivel socioeconómico afecta la percepción. A mayor urbanización, instrucción y nivel socioeconómico mayor es la consideración de que ambos tipos de corrupción están muy extendidos.

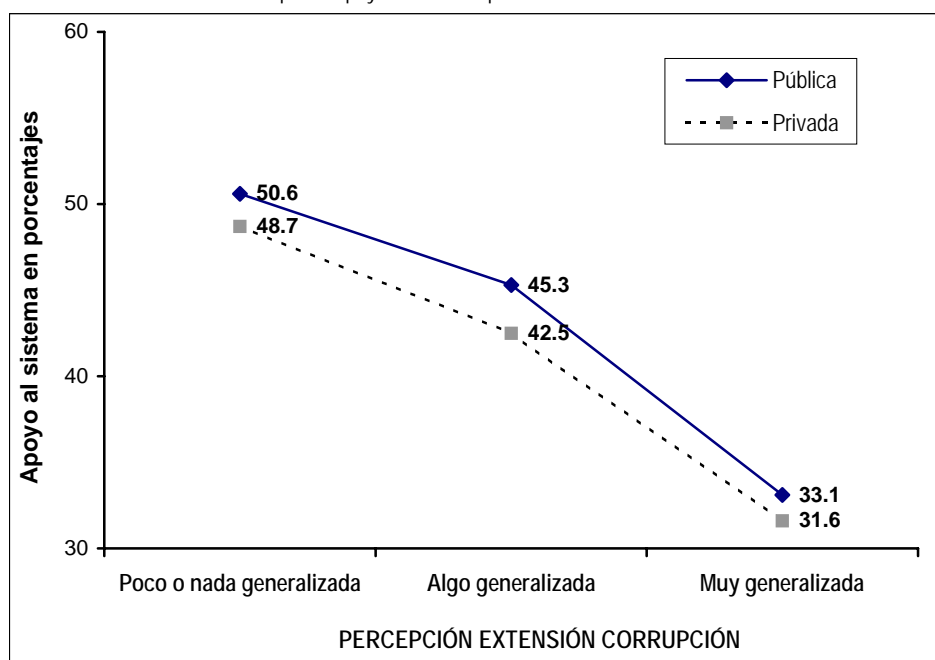
### **3.8 El impacto de la percepción de la corrupción privada y pública en el apoyo al sistema**

Ya vimos anteriormente que la experiencia directa de la corrupción impacta en la confianza en las instituciones y en el apoyo al sistema político. La corrupción es un tema tan sensible que, incluso, la sola percepción de su extensión impacta en el apoyo al sistema político. Los hallazgos así lo sugieren tanto en lo que respecta a la percepción de la corrupción pública como a la percepción de la corrupción del lado de los agentes privados en busca de ventajas particulares.

---

<sup>1</sup> Para el detalle de la construcción del índice de percepción de la extensión de la corrupción pública y privada consúltese el índice 25 del anexo IV.

Gráfico 3.7  
Distribución porcentual de la percepción de la extensión de la corrupción pública y privada por el apoyo al sistema político. Demos 2004.



En la medida en que aumenta la percepción del grado de generalización de la corrupción pública o de la corrupción privada disminuye la proporción que brinda apoyo al sistema político. Las evidencias empíricas así lo sugieren muy claramente, tal como se puede apreciar en el gráfico 3.7: el apoyo al sistema disminuye en razón del aumento del grado de extensión de la corrupción pública de la siguiente manera: la mitad (51%) de los que perciben a la corrupción pública como poco o nada generalizada apoya al sistema político, 45% entre los que la consideran algo generalizada y solamente un tercio (33%) entre los que consideran que está muy generalizada. El mismo patrón ocurre para la percepción de la corrupción privada: el apoyo al sistema político es decreciente desde el 49%, luego el 43% y, finalmente, el 32% según aumenta la percepción del grado de extensión de la corrupción en el sector privado.

### **3.9 La opinión acerca de la posibilidad de erradicación de la corrupción en los gobiernos y en la política**

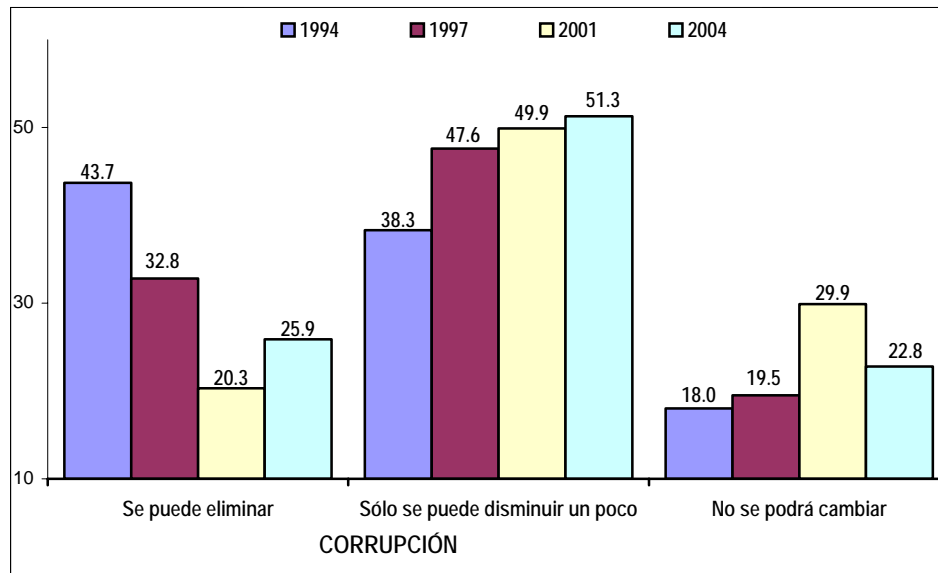
En las diferentes encuestas Demos, se preguntó a las personas entrevistadas su opinión acerca de la posibilidad de eliminación o disminución de la corrupción en los gobiernos y en la política mediante tres opciones para escoger la más cercana a su parecer: la primera, la corrupción “se puede eliminar un día”, la segunda, “sólo se puede disminuir un poco” y la tercera, “no se podrá cambiar nunca”.

En el transcurso de la década comprendida entre el 1994 y el 2004 los diferentes gobiernos han efectuado diferentes iniciativas con respecto a la corrupción. Todos los gobiernos de la última década, sobre todo los tres más recientes, han enarbolado el combate a la corrupción como uno de sus propósitos. Se ha dotado de una nueva legislación en muchas áreas de la corrupción pública y privada, igualmente en la Procuraduría de la República se abrió el Departamento de Prevención de la Corrupción. En cada uno de los tres gobiernos se han realizado sometimientos judiciales a funcionarios públicos de los gobiernos anteriores, con gran revuelo y efectos noticiosos. Sin embargo, en un estudio realizado por Participación Ciudadana que comprende del 1983 al 2003, de un total de 207 personas sometidas a la justicia por corrupción solamente ha habido una condena, a la que siguió inmediatamente el indulto correspondiente.<sup>12</sup> Por su lado, diversas organizaciones han enarbolado la importancia de la transparencia administrativa y realizado una labor importante de diseminación de criterios y objetivos necesarios al combate de la corrupción.

---

<sup>12</sup> *Ob., cit.*, 2004, p. 116.

Gráfico 3.8  
Porcentaje de la población según opinión sobre erradicación de la corrupción



Para los fines de su movilización o incorporación a iniciativas que propicien un sistema público basado en la integralidad, resulta importante conocer la actitud de las personas entrevistadas en torno a la posibilidad de disminución de la corrupción. El gráfico 3.8 muestra los resultados de las diversas opiniones. En la década 1994-2004 se observa un cierto desaliento con respecto a las posibilidades de la disminución de la corrupción ya que disminuyó sustancialmente la opinión de que la corrupción “se puede eliminar un día” que pasó, mediante un derrotero irregular, de ser compartida en el 1994 por el 44% de las personas entrevistadas a ser sustentada solamente por el 26%. La opinión menos entusiasta de que sólo se puede disminuir un poco creció en la década desde un porcentaje de 38 a un poco más de la mitad (51%) de las personas entrevistadas. La actitud extrema de que la corrupción “no se podrá cambiar nunca”, experimentó un aumento en el 2001 a tres de cada diez personas y el balance de la década es de que subió muy ligeramente ya que pasó de un 18% de la población entrevistada a un 23%.

Las conclusiones y resultados desarrollados en este capítulo pueden sintetizarse de la manera que se lee a continuación

La corrupción en el país no sería, en general, un comportamiento individual que ocurre con menor o mayor frecuencia y que estaría referido al quebrantamiento de las normas formales aceptadas ampliamente y, en consecuencia, que desafiaría el riesgo o la alta probabilidad de enfrentar mecanismos efectivos de sanción. La corrupción sería, más bien, un comportamiento más generalizado o compartido colectivamente por una parte de los miembros de la sociedad, que cuenta con un sistema de cooperación y de códigos y, además, que ocurre en un entorno de instituciones débiles y de un sistema normativo que “no cuenta” para todas y todos.

#### *1. El soborno: hacia la visibilidad de la corrupción cotidiana*

El soborno se interpone al acceso a un servicio público, a la celeridad del trámite, complicado y poco funcional de manera adrede y al trato por igual a todas y todos. Muchas veces es una especie de “peaje” al que se ve obligado a pagar si se quiere acceder al servicio o disminuir el tiempo para conseguirlo. las características siguientes:

*a) Alto nivel de frecuencia del soborno en el último año.* De conformidad con el índice de experiencia de soborno, ya vimos que los casos al momento de la procura de servicios públicos alcanza la alta proporción del 25% de las personas entrevistadas.

#### *b) Perfil social de los que tuvieron experiencia de soborno:*

- Los más instruidos experimentan con mayor frecuencia el soborno, mientras que los de mayor edad (de 50 años y más) con menos frecuencia.
- Los sobornos son mucho más frecuentes en el Distrito Nacional, que es la zona más urbanizada y donde se encuentra una mayor concentración de oficinas gubernamentales, que en el resto de las ciudades y las zonas rurales. En el DN se verifica un 33% de experiencias directas con la corrupción en contraste con el 20% en la zona rural.
- Los hombres son más proclives a ser sobornados que las mujeres, ya que entre aquellos la proporción llega a 32% frente a las mujeres con un 19%.
- En todos los servicios públicos (con excepción de la escuela que para este caso no aplica), los más jóvenes, específicamente del rango de edad de 18 a 24

años, tienen el mayor porcentaje de los que tuvieron que pagar o les fue solicitado un soborno .

c) *Los sobornos según los diferentes servicios públicos.* Se indagaron los sobornos ocurridos en el último año en las escuelas hospitales, ayuntamientos, fiscalía, tribunales y policías con los siguientes resultados:

- *En la Policía Nacional y en los Tribunales el soborno es más frecuente...* La mayor frecuencia de soborno solicitado ocurrió en la Policía Nacional: 27 de cada 100 usuarios fueron objeto de soborno y el segundo servicio de mayor frecuencia fue el de los tribunales ya que se requirió un soborno a 20 de cada 100 usuarios. Le siguen la Fiscalía con 16 de cada 100 y muy de cerca el ayuntamiento con 14 de cada 100 usuarios.
- *... Pero la mayor cantidad de sobornos ocurre en los hospitales y las escuelas* En los hospitales y escuelas la frecuencia fue, como hemos visto, de 13 y 9 de cada 100 usuarios, **respectivamente. Los hospitales y centros de salud constituyen el 48.5% del total de los entrevistados, del total de usuarios de los servicios hospitalarios, el 13% experimentó casos de soborno que es este servicio el más numeroso de los usuarios de cualquier otro servicio público.**
- *En la Policía es más frecuente en los de mayores ingresos, en los otros servicios varía.* De todos los servicios públicos indagados, los casos de soborno policial son los únicos que se dirigen preferentemente a las personas de mayores niveles socioeconómicos, las cuales suman la alta proporción de 41% de casos de soborno frente a un 11% entre los de menores ingresos.

2. *La corrupción afecta la satisfacción con la gestión pública.* El haber sido sometido a una experiencia directa con la corrupción administrativa afecta negativamente la satisfacción con los servicios públicos básicos. Entre los que tuvieron una experiencia directa con la corrupción se encuentra un 74% que estima de mal funcionamiento a los servicios públicos básicos, frente al 63% que expresan los que no la experimentaron La experiencia directa con la corrupción administrativa en las escuelas públicas y los hospitales afectó la satisfacción con el funcionamiento escolar: y los servicios hospitalarios.

3. *Corrupción: desconfianza y menos apoyo al sistema político.* La experiencia directa con la corrupción administrativa afecta la confianza en las instituciones, en las

instituciones gubernamentales y en la transparencia de las elecciones. Las personas entrevistadas que tuvieron una experiencia de soborno tienen una mayor proporción de desconfiados en todas las instituciones y en la transparencia de las elecciones. Para el caso dominicano habíamos visto que, el entorno de un sistema normativo no aceptado mayoritariamente y una institucionalidad débil propicia una corrupción bastante extendida, y en un círculo vicioso, las acciones de corrupción, a su vez, erosionan la confianza en las instituciones. Mientras que, entre las personas entrevistadas que no se vieron sometidas a una experiencia de soborno, el 77% manifiestan desconfianza en las instituciones gubernamentales, entre los que experimentaron un acto de corrupción se encuentra el 86% que desconfía.

#### *4. La percepción de la corrupción:*

- Los diputados y policías son percibidos como los funcionarios más corruptos. A las personas entrevistadas se les preguntó su opinión sobre el nivel de honestidad-corrupción de los siguientes funcionarios públicos: Presidentes, secretarios de Estado, jueces, diputados, síndicos, fiscales, policías y empleados públicos. Del conjunto de actores de la sociedad, los dirigentes de los partidos políticos, en primer lugar, y, en segundo lugar, los abogados son los más corruptos según la opinión de las personas entrevistadas. Los dirigentes de los partidos políticos tienen un escaso puntaje de 26 sobre 100.
- *Extensión de la corrupción.* La percepción de la mayoría de las personas entrevistadas es que la corrupción pública está ampliamente generalizada y la corrupción privada también es considerada como sumamente extendida. El 84% de las personas entrevistadas consideran que la corrupción de los funcionarios públicos está generalizada y ocho de cada diez personas entrevistadas opinan que existe una amplia extensión de la corrupción privada.

#### *5. La percepción de la corrupción privada y pública impacta el apoyo al Sistema político.*

En la medida en que aumenta la percepción del grado de generalización de la corrupción pública o de la corrupción privada disminuye la proporción que brinda apoyo al sistema político: el apoyo al sistema disminuye en razón del aumento del grado de extensión de la corrupción pública de la siguiente manera: la mitad (51%) y solamente un tercio (33%) entre los que consideran que está muy generalizada



6. *La opinión acerca de la posibilidad de erradicación de la corrupción en los gobiernos y en la política.* En la década 1994-2004 se observa un cierto desaliento con respecto a las posibilidades de la disminución de la corrupción ya que disminuyó sustancialmente la opinión de que la corrupción “se puede eliminar un día” que pasó, mediante un derrotero irregular, de ser compartida en el 1994 por el 44% de las personas entrevistadas a ser sustentada solamente por el 26%.

## CAPITULO IV. LA JUSTICIA DOMINICANA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

A pesar de los cambios introducidos en el sistema judicial dominicano a partir de la Reforma Constitucional del 1994<sup>1</sup>, la apreciación de analistas y los resultados de estudios cualitativos indican que el precepto de justicia pronta y cumplida es ilusorio, la justicia es lenta e ineficiente, y todavía el sistema carece de eficacia en la investigación de los delitos y “apenas empieza a percibirse como un escudo protector de los ciudadanos contra los posibles abusos de poder”.<sup>2</sup>

Para Rivera-Cira, la “accesibilidad de un sistema de administración de justicia está determinada por las posibilidades reales que tengan los ciudadanos de acudir a él y recibir una respuesta rápida, así como por la percepción ciudadana sobre el sistema.”<sup>3</sup> El estudio citado identifica diferentes barreras que en la República Dominicana están obstaculizando el acceso de las grandes mayorías a la administración de justicia<sup>4</sup>, entre las cuales se destacan: la carga impositiva que encarece los servicios de justicia, la falta de servicios legales gratuitos para personas de escasos recursos, la carencia de un cuerpo institucionalizado de Defensores Públicos, la lentitud de los procesos y la escasa institucionalización de mecanismos alternativos para la solución de conflictos (negociación, conciliación, mediación, arbitraje), así como el escaso número de jueces y tribunales en proporción al tamaño de la población dominicana.<sup>5</sup>

También la información recopilada a través de un estudio cualitativo sobre el acceso al sistema judicial dominicano en las áreas civil, comercial y laboral<sup>6</sup>, permitió identificar, desde la perspectiva de la población usuaria, algunos de los factores que dificultan el acceso a la

---

<sup>1</sup> Cuatro aspectos básicos relativos al poder judicial fueron introducidos en la reforma constitucional de agosto de 1994: i) La creación del Consejo Nacional de la Magistratura para la designación de los Jueces de la Suprema Corte de Justicia y el otorgamiento a este Tribunal de la facultad de designar a los demás jueces del país, ii) El otorgamiento de autonomía presupuestaria y administrativa, iii) la introducción del concepto de carrera judicial y de inamovilidad de los jueces, y iv) La facultad a la Suprema Corte de conocer de manera directa sobre la constitucionalidad de las leyes.

<sup>2</sup> Tirza Rivera-Cira, *El sector justicia y la reforma judicial en la República Dominicana*, Santo Domingo: FINJUS/ Proyecto de Modernización de Tribunales, 2000, p. 226. El estudio de Rivera-Cira constituye una referencia obligatoria para conocer las transformaciones que ha experimentado el sistema judicial dominicano, así como los retos y dificultades que enfrenta.

<sup>3</sup> *Ibid*, p. 183.

<sup>4</sup> *Ibid*, p. 187.

<sup>5</sup> Datos correspondientes al año 2001 estiman que en la República Dominicana por cada cien mil habitantes habían 7 jueces, 425 abogados, 321 policías y 209 personas reclusas en prisión. De estos últimos, ocho de cada diez permanecen reclusos sin sentencia. Véase: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) *Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas, 2002-2003*, Santiago, 2003, reproducción digital encontrada el 29 de septiembre del 2003 en <http://www.cejamericas.org/>.

<sup>6</sup> Julia Hasbún, Isis Duarte y Glenys de Jesús, “Estudio cualitativo sobre el acceso al sistema judicial dominicano”, en Santos Pastor, Carmen Vargas y otros, *Informe Estadístico y cualitativo sobre los usuarios de la justicia en la República Dominicana en las áreas civil, comercial y laboral*, Santo Domingo: FINJUS, 2000. Esta investigación fue ejecutada utilizando la técnica de grupos focales y entrevistas grupales e individuales.

justicia, es decir, los obstáculos de naturaleza social, cultural, económica, procesal o de otro tipo que se interponen en el acceso al servicio de la administración de la justicia. Un hallazgo interesante de este estudio indica que, en general, la justicia dominicana es percibida por la mayoría de las personas como insatisfactoria e inoperante. Una queja generalizada de los participantes es que los jueces en los tribunales no tienen la habilidad de agilizar los casos y, aunque los usuarios reconocen los cambios e intentos por modificarla, estos cambios son vistos como superficiales ya que no profundizan en las bases de los verdaderos problemas. Las diferencias entre ricos y pobres en cuanto al trato de la justicia en beneficio de los primeros son percibidas unánimemente. Esto quiere decir que el dinero y la influencia son percibidos como desencadenante del funcionamiento de la justicia, golpeando al más débil.<sup>7</sup>

En síntesis, según estos antecedentes, el difícil acceso a la justicia es una de las principales causas por las cuales, a pesar de la reforma y los avances logrados, la ciudadanía desconfía de la justicia y tiene la percepción de que todavía en la República Dominicana “para los pobres no hay justicia”, o que, como lo evidencian los hallazgos de las encuestas Demos anteriores, “la ley sólo se aplica para el que está abajo y no tiene enllave”.

Para completar esta visión de los especialistas y los hallazgos de enfoques cualitativos se requería disponer de una base empírica que permitiera evaluar prácticas, valores y percepciones que tienen diferentes sectores de la ciudadanía sobre la justicia en la República Dominicana. Las Encuestas Demos 1994 y 2001, aunque sólo incluyeron un reducido abanico de aspectos en el ámbito judicial, resultaron de sumo interés ya que hasta ese momento representaban la única fuente de información cuantitativa de carácter nacional disponible sobre el sector.<sup>8</sup>

La nueva versión de la Encuesta de Cultura Política y Democracia (Demos 2004) permite una indagación más amplia acerca de las percepciones, valores y prácticas de la ciudadanía en el área judicial. La ampliación de la temática judicial incluye mayor información sobre la percepción del funcionamiento y la credibilidad de la justicia y sobre el desempeño de los actores del sistema judicial. También ofrece una evaluación de la calidad del servicio a través del testimonio ofrecido por la población entrevistada que acudió a la policía, fiscalía o tribunales del país a tratar algún asunto judicial el año anterior a la aplicación de la encuesta. Por último, uno de los elementos novedosos de la Demos 2004 es que incorpora el estudio de

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Otros antecedentes empíricos a destacar son los siguientes: la encuesta realizada en 1988 por el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD); y la encuesta sobre *Ética y Desempeño en la Jurisdicción de Tierra* (2001), realizada bajo coordinación de Aura Celeste Fernández, dentro del Programa de la Modernización de la Jurisdicción de Tierras de la República Dominicana (documento interno).

la visión que tiene la ciudadanía del sistema policial dominicano, incluyendo la problemática de la delincuencia y la visión de las personas que se consideran víctimas.

#### **4.1 Evaluación del sistema judicial dominicano**

##### **a) La visión de la población usuaria del sistema judicial**

Resulta oportuno introducir el análisis de las percepciones de los usuarios del sistema judicial dominicano con una breve referencia a la importancia de la justicia conceptualizada como un servicio. Como ha indicado Toharía, en una democracia, el parámetro único a la hora de evaluar el estado de salud de la Justicia no debería ser el grado de independencia judicial sino la capacidad institucional de prestar un buen servicio a la ciudadanía:<sup>9</sup> “De hecho, los datos disponibles demuestran que no es precisamente por el lado de la independencia por donde los ciudadanos de países democráticos tienden a percibir las mayores deficiencias o carencias en su Administración de Justicia. En cambio, la conceptualización de la Justicia como *servicio* permite desplazar el énfasis en la exigencia de prontitud y buena calidad de sus prestaciones facilitando la permanente revitalización de la institución. Con ello la Justicia gana en eficacia, y por tanto en credibilidad y respeto social. Ello genera un capital de prestigio que es la mejor garantía y salvaguarda de sus rasgos definitorios, -independencia incluida”.<sup>10</sup>

Según los hallazgos de la Demos-2004, un poco más de la quinta parte de la ciudadanía (21.5%) fue usuaria de alguna instancia del sistema judicial dominicano durante el año tomado como referencia.<sup>11</sup> En términos más concretos, y según proyecciones de población del CESDEM<sup>12</sup>, esto significa que ese año por lo menos 1,197,866 personas acudieron a la policía, la fiscalía o a un tribunal del país para realizar “trámites, o tratar algún asunto” (cuadro 4.1). De las tres instituciones judiciales consideradas en el estudio, la policía atiende una mayor proporción de usuarios (el doble de las personas que demandaron algún servicio en los tribunales del país: 15% y 8%, respectivamente).

---

<sup>9</sup> José Juan Toharía, *La independencia Judicial y la buena justicia*, Mimeo, p. 3. Para este autor, la Administración de Justicia Ideal, “la buena justicia”, es aquella que cumple niveles máximos en cinco dimensiones: independencia, imparcialidad, accesibilidad, competencia y rapidez.

<sup>10</sup> Para Toharía la priorización de todo lo referido a la independencia judicial se fundamenta en una toma de partido previa de claro carácter ideológico: “la concepción de la Justicia como un *poder* más que como un servicio. La idea de una Justicia-poder conduce inevitablemente a un sobre-énfasis de la importancia de la independencia, piedra de toque última, en definitiva, de todo poder”. Ibid. p. 1-2.

<sup>11</sup> Tomando como referencia el momento en que se realizó el trabajo de campo, el año tomado como referencia se ubica entre febrero-marzo del 2003 a febrero-marzo del 2004.

<sup>12</sup> La encuesta Demos se aplica a las personas de 18 años y más. Según las proyecciones de población realizadas por el Centro de Estudios Demográficos y Sociales (CESDEM) en el año 2004 había 5,571,468 personas en ese grupo de edad.

Cuadro 4.1.  
Porcentaje de población que fue usuaria de las instancias del sistema judicial  
en el último año según variables sociodemográficas. Demos 2004.

Variables sociodemográficas	Policía	Fiscalía	Tribunales	Usuario de alguna instancia
Sexo :				
Masculino:	17.7	9.1	9.0	24.4
Femenino:	12.8	10.4	6.7	18.9
Grupos de edad:				
18-24	16.6	10.5	8.1	23.8
25-34	16.8	11.9	8.9	24.1
35-49	16.7	11.2	9.8	23.9
50 y más	10.0	5.5	4.0	13.8
Total	15.1	9.8	7.8	21.5

El análisis de la composición demográfica y socioeconómica de la población usuaria del sistema judicial dominicano evidencia diferencias muy acentuadas: la presencia masculina es mayor (24% de los hombres son usuarios frente al 19% de los mujeres) y la proporción de usuarios disminuye con la edad del entrevistado (24% en el estrato de 18-24 años y 14% entre las personas de 50 años y más). También se destaca un aumento de la población usuaria con la participación laboral, aunque el hallazgo más interesante se manifiesta al analizar las diferencias según condición socioeconómica y escolaridad.

- **Hay menos usuarios entre los más pobres**

*El* porcentaje de la población entrevistada que utilizó los servicios de alguna instancia judicial varía según la condición socioeconómica. Así, por ejemplo, mientras el 19% de los entrevistados que forman parte del estrato medio alto/alto fue usuario de la policía en el último año, esta proporción se reduce a 13% en los niveles muy bajo y bajo de la muestra analizada. En el caso del acceso a los tribunales del país la diferencia entre los dos extremos de la escala socioeconómica se acentúa aún más en términos relativos: la proporción de usuarios de un tribunal fue de 12% en el estrato medio alto/alto y de sólo 6% en el bajo (véase cuadro 4.2).

Cuadro 4.2.  
Porcentaje de **Usuario** de las diferentes instancias del sistema judicial en el último año  
según variables socioeconómicas. Demos 2004.

Variables socioeconómicas	Policía	Fiscalía	Tribunales	Usuario de alguna instancia
Situación laboral:				
No trabaja	11.2	9.4	5.8	18.0
Trabajo asalariado	17.4	10.8	7.8	23.1
Trabajo no asalariado	18.6	9.5	10.9	25.3
Niveles socioeconómicos:				
Muy bajo	13.3	6.1	6.7	17.7
Bajo	13.1	8.1	6.3	19.1
Medio	15.2	10.6	7.6	22.2
Medio alto/alto	19.2	12.6	11.6	25.5
Total	15.1	9.8	7.8	21.5

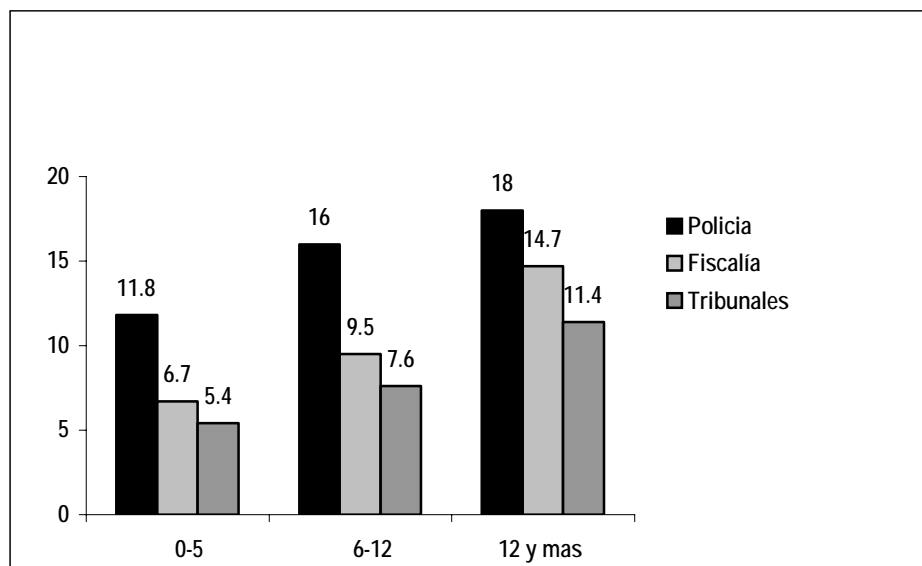
▪ **La escolaridad aumenta la proporción de usuarios del sistema judicial**

Es, sin embargo, la escolaridad el factor que introduce una variación de mayor significación en términos estadísticos<sup>13</sup> dentro de la población usuaria de todas las instancias judiciales que fueron objeto de consideración, demostrando la importancia de la educación como factor condicionante de acceso a la administración de justicia en el país: la proporción de personas que asistió a un destacamento policial, a una dependencia del ministerio público o a un tribunal a tratar algún asunto aumenta a medida que se eleva la escolaridad de la gente que fue entrevistada. El contraste es mayor en el caso de los tribunales (mientras entre la gente con menos de 6 años de escolaridad sólo se registra un 5% de usuarios de juzgados, entre los que poseen 12 y más años de estudio este porcentaje se eleva a 11, es decir, se duplica, véase gráfico 4.1).

<sup>13</sup> Se calcularon dos tipos de medidas de asociación entre variables, PHI y Cramer's V. Ambas resultan con valores parecidos (se derivan las dos de la estadística Chi-cuadrado de Pearson). En la primera se corrige con el tamaño de la muestra y la segunda además tiene la propiedad que sus valores se sitúan entre 0 y uno. Por esta razón en la Demos-2004 se utiliza esta última para ponderar las diferencias encontradas.

La interpretación de los resultados es la siguiente: todo valor del coeficiente Cramer's V menor que 0.01 indica diferencia estadística *altamente significativa* entre los porcentajes en comparación. Un valor entre 0.01 y 0.05 señala *diferencias significativas* y mayor que 0.05 *no diferencias estadística significativas*.

Gráfico 4.1  
Porcentaje de usuarios de las diferentes instancias del sistema judicial en el último año según escolaridad. Demos 2004.



Como han destacado especialistas en la materia, dentro del sistema judicial dominicano existen grandes barreras que dificultan el acceso igualitario de los ciudadanos y ciudadanas a los servicios. Si bien los datos sobre escolaridad y niveles socioeconómicos de la Demos 2004 no ofrecen resultados concluyentes en esa materia, constituyen aportes para sustentar un análisis en esa línea de reflexión.

#### **b) La calidad del servicio judicial y la integridad**

Dos indicadores se utilizan para el análisis de la calidad del servicio ofrecido a la población usuaria por la administración judicial en el país: la percepción del tratamiento recibido durante la prestación del servicio y la práctica del soborno como condición para recibirlo. Más adelante se presentará la percepción de todas las personas entrevistadas del desempeño de los actores del sistema judicial, aspecto que también está asociado a la calidad del servicio.

##### **▪ Tratamiento recibido durante la prestación del servicio**

Como se destaca en el cuadro 4.3 la mayoría de las personas usuarias del sistema judicial indicó que fue tratada bien al solicitar algún servicio o realizar un trámite, aunque en el caso de la policía nacional un 42.3% afirmó que recibió mal trato, en acentuado contraste con

las otras dos instituciones (menos de un 20% de los usuarios de tribunales y fiscalía evaluó negativamente el servicio recibido). A partir de la información relativa al tratamiento recibido al acudir a solicitar un servicio, se construyó el índice de satisfacción de los usuarios (ver cuadro 4.5)<sup>14</sup>. Según este índice, una tercera parte de los usuarios está insatisfecha con el servicio que ofrece el sistema judicial, mientras que dos terceras partes se siente satisfecho.

Cuadro 4.3.  
Distribución porcentual del tratamiento recibido por la población usuaria del sistema judicial en el último año según instancia. Demos 2004.

Tratamiento recibido por los Usuarios	Usuarios de Instancias Judiciales		
	La policía	Un tribunal	En la fiscalía
Muy bien/bien	57.7	83.0	83.8
Muy mal/mal	42.3	17.0	16.2
Total	100.0	100.0	100.0
Número de usuarios	573	298	406
Porcentaje de usuarios:	15.1	9.8	7.8

▪ **Mayor incidencia de soborno en la Policía Nacional.**

A los usuarios y usuarias se les preguntó si “tuvo que pagar algún macuteo o dinero extra” al acudir a cada una de las instancias del sistema judicial incluidas en el estudio, es decir, se buscaba indagar si fue objeto de soborno en algún momento del proceso de obtención del servicio.<sup>15</sup> La información obtenida revela una proporción más baja usuarios que reconoció haber sido sobornado en fiscalías (16%) y tribunales (20%) en contraste con el reporte ofrecido para el caso de la Policía Nacional (27%): más de una cuarta parte de la ciudadanía que acudió a tratar algún asunto relativo a esta última institución declaró haber sido macuteada. (cuadro 4.4). El soborno al que se encuentran expuestas las personas usuarias de la administración de justicia se eleva a 29.1% cuando se computa el macuteo realizado en alguna instancia del sistema (cuadro 4.4)<sup>16</sup>

Es interesante destacar que, según la experiencia relatada por la gente usuaria que fue entrevistada, en la policía no se soborna por igual a todos los segmentos sociales del país. El porcentaje de sobornados es mucho más elevado entre los hombres usuarios (33.5%) respecto a las mujeres (19%), los casos de soborno disminuyen con la edad de la persona

<sup>14</sup> Ver Anexo IV, Variable 12, satisfacción de los usuarios del sistema judicial con la atención recibida en el último año. Se consideró como usuario satisfecho a todos los que respondieron que fueron bien o muy bien tratados en por lo menos una de las instancias judiciales.

<sup>15</sup> En todos los casos la pregunta se hizo después de indagar sobre la evaluación del tratamiento recibido para no sesgar o predisponer la respuesta de la persona entrevistada. Para conocer el procedimiento de construcción de las variables “sobornados en alguna instancia del sistema judicial” véase el Anexo IV, variable 11.

<sup>16</sup> Una parte de las personas usuarias acudió a más de una dependencia judicial en el último año. Por esta razón se hizo un conteo global de gente sobornada que tomara en consideración este hecho.



usuaria, es decir, el macuteo es mayor entre los más jóvenes, y los residentes en la zona metropolitana de Santo Domingo están más expuestos a esta práctica (36%).

▪ **A mayor nivel socioeconómico y educativo más soborno policial**

El porcentaje de soborno que se realiza en la Policía Nacional registra un aumento altamente significativo en términos estadísticos a medida que se eleva el nivel socioeconómico y la escolaridad de la población usuaria. Así, mientras sólo el 11% de la población entrevistada perteneciente al estrato “muy bajo” declaró macuteo en la PN, en el estrato medio alto/alto el 41% dijo haber sido sobornado al acudir a la policía para atender algún asunto (cuadro 4.4). Estos hallazgos, que evidencian cierta selectividad en la población que tiene que recurrir a pagar un soborno para obtener un servicio judicial, sugieren que la práctica del llamado macuteo o “peaje” estaría asociada a la posibilidad de disponer de recursos para solventarlo.

Cuadro 4.4.  
Porcentaje de población usuaria sobornada en cada una de las instancias del sistema judicial en el último año según variables indicadas. Demos 2004.

	Porcentaje de población usuaria sobornada el último año en:			% Sobornada en alguna instancia del sistema judicial
	Policía	Fiscalía	Tribunales	
Sexo entrevistado(a):				
Masculino:	33.5	15.9	19.8	36.6
Femenino:	19.1	16.6	20.1	20.6
Grupos de edad:				
18-24	33.7	21.1	26.0	36.6
25-34	25.7	17.7	23.2	31.7
35-49	27.8	12.3	13.2	25.8
50 y más	17.9	13.3	18.1	18.5
Zona:				
DN /SD	36.0	14.5	21.1	36.1
Resto Urbana	23.3	18.3	19.2	27.5
Resto Rural	20.3	14.9	19.6	22.4
Niveles Socioeconómicos:				
Muy bajo	10.9	26.9	21.6	30.5
Bajo	17.1	17.3	19.7	20.0
Medio	28.4	14.8	19.4	28.0
Medio alto/alto	41.3	16.7	20.8	44.6
Años de estudio				
0-5	16.1	12.2	12.4	20.0
6-11	23.1	21.6	27.5	27.2
12 y más	42.5	13.2	16.5	39.9
Total	27.0	16.3	19.9	29.1

▪ **La corrupción administrativa incide en la satisfacción con el servicio judicial**

La experiencia de soborno incide de manera muy significativa en la satisfacción de los usuarios con la atención ofrecida por las instancias judiciales del país. En efecto, mientras el 73% de los usuarios no sobornados afirmaron estar satisfechos con el tratamiento recibido, el índice de satisfacción baja a 52% entre quienes fueron objeto de esa práctica: una diferencia de 21 puntos porcentuales (cuadro 4.5). En tal sentido, y de acuerdo con la información recopilada sobre este aspecto, podría concluirse que las acciones gubernamentales de políticas orientadas a elevar la satisfacción de la gente con el servicio judicial (y muy en especial aquellas dirigidas a mejorar la atención que ofrece la institución policial) deberían estar combinadas con disposiciones y controles que tiendan a superar los niveles de corrupción administrativa que hasta el momento imperan en el país.

Cuadro 4.5.  
Índice satisfacción de la población usuaria con la atención ofrecidas por las instancias judiciales según variables indicadas. Demos 2004

	Índice satisfacción de los usuarios con la atención ofrecida por las instancias judiciales del país		
	No satisfechos	Satisfechos	Total
Soborno en usuarios del sistema judicial:			
Sobornados	48.4	51.6	100.0
No sobornados	26.9	73.1	100.0
Ha sido víctima de agresión física o delincuencia en el último año:			
Si	43.9	56.1	100.0
No	31.0	69.0	100.0
Total	33.2	66.8	100.0

**c) Percepción del desempeño y la integridad de los actores judiciales**

En las últimas dos encuestas Demos se ha indagado la apreciación que tiene la gente acerca del comportamiento de diversos actores judiciales con diferentes funciones en el sistema judicial. La pregunta, aplicada a todas las personas entrevistadas, busca obtener una evaluación del desempeño de jueces, fiscales, abogados y empleados judiciales. Aproximadamente una tercera parte de la gente estimó que los jueces, fiscales y empleados judiciales funcionan muy bien o bien, mientras que la peor evaluación correspondió a los abogados: sólo un 26% de la gente opinó que funcionan bien o muy bien, destacándose un 42% que evaluó negativamente el desempeño de estos profesionales del derecho (cuadro 4.6).

Cuadro 4.6.  
Evaluación del desempeño de los actores del sistema judicial Demos 2004 e Índice  
de percepción de la eficacia en el desempeño de los actores del sistema judicial. Demos 2001 y 2004.

Actores sistema judicial (2004)	Evaluación del desempeño de los actores del sistema judicial			
	Muy bien/ bien	Regular	Mal/muy mal	Total
Los jueces	32.9	30.9	36.2	100.0
Los fiscales	32.5	32.0	35.4	100.0
Los abogados	26.2	31.7	42.0	100.0
Los empleados judiciales	35.5	34.1	30.4	100.0
Índice Percepción de la eficacia en el desempeño de los actores del sistema judicial <sup>17</sup>				
Año:	Muy eficaz	Medianamente Eficaz	Poco eficaz	Total
2001	24.5	24.2	51.3	100.0
2004	15.6	18.9	65.5	100.0

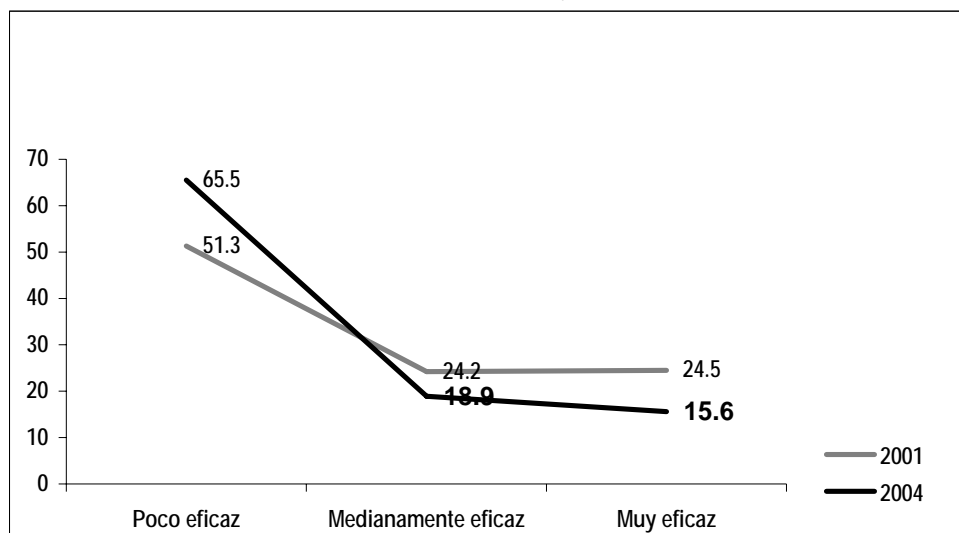
▪ **Percepción cada vez más negativa del desempeño de los actores judiciales**

A través del índice de percepción de la eficacia en el desempeño de los actores del sistema judicial se aprecia con mayor rigurosidad los cambios que se han producido entre las dos encuestas.<sup>18</sup> Como se destaca en el gráfico 4.2, entre 2001 y 2004 aumentó de manera muy significativa la percepción de *ineficacia en el desempeño de las funciones de los diversos actores del sistema judicial*. Mientras en el 2001 el 51% de la ciudadanía consideró como poco eficaz el desempeño de los actores judiciales, en el 2004 la percepción de mal desempeño se elevó a 65%, una diferencia de 14 puntos porcentuales, que en términos estadísticos es altamente significativa.

<sup>17</sup> Para cada uno de los actores, el indicador de eficacia en el desempeño tomado para la construcción del índice fue la percepción de un desempeño "Muy bien/bien". Ver Anexo IV, Índice 19.

<sup>18</sup> Ver Anexo IV, Índice 19.

Gráfico 4.2  
Índice de percepción de la eficacia en el desempeño de los actores del sistema judicial.  
Demos 20001 y 2004.



▪ **La gente considera corruptos a la gran mayoría de los funcionarios judiciales**

De acuerdo con la percepción de las personas entrevistadas apenas el 20% de los actores del sistema judicial dominicano son íntegros, mientras que el 80% son considerados corruptos.<sup>19</sup> Si sólo se toma en consideración la evaluación de muy corruptos, resulta llamativo que los jueces y policías encabezen el nivel más bajo de integridad (aproximadamente un 57% de la gente considera que ambos son muy corruptos) mientras que, en términos relativos, la fiscalía tiene una imagen de más integridad (42%). (ver cuadro 4.7).

Aunque este aspecto debería ser indagado de manera más específica y probablemente utilizando otras fuentes de información, al parecer esta imagen menos corrupta que tiene la fiscalía se relaciona con el rol que desempeña el Ministerio Público, tal como es percibido por la gente. En este sentido, una hipótesis a considerar en la indagación sería que la fiscalía desempeñaría un rol de menor relevancia porque de acuerdo a la percepción de la gente esa instancia no interviene de manera decisiva en el resultado final de un proceso judicial.

<sup>19</sup> Ver Anexo IV, Índice 20.

Cuadro 4.7.  
Índice Percepción de la integridad de los actores del sistema judicial.  
Demos 2004

Índice Percepción de integridad de los actores del sistema judicial	Actores del sistema judicial				
	Policías	Jueces	Fiscales	Abogados	Total Actores
Muy corruptos	57.5	56.9	41.6	49.8	45.6
Corruptos	21.0	23.1	26.0	24.3	34.7
Íntegros	11.5	10.0	16.0	12.7	16.0
Muy íntegros	10.0	10.0	16.4	13.2	3.7
Total	100.00	100.0	100.00	100.0	100.0

#### **d) Factores que inciden en la percepción del desempeño y la integridad de los actores judiciales**

Los datos correspondientes a la Demos 2004 indican que no existen diferencias significativas según sexo de la persona entrevistada en la apreciación de ineficacia en el desempeño de las funciones de los actores judiciales, aunque si hay variaciones muy significativas en la percepción según grupos etarios (mientras mayor es la edad de la gente más se acentúa la percepción de ineficacia en el desempeño).

Resulta interesante destacar que si bien el 60% de los usuarios del sistema judicial evaluó como poco eficaz el desempeño de los actores, la percepción de ineficacia entre los *no usuarios* fue mayor (67%). Mas que la condición de usuario o usuaria, son otros los factores que más inciden en la percepción del desempeño de los actores del sistema judicial: la satisfacción de los usuarios con la atención recibida y la práctica del soborno. En efecto, como se destaca en el cuadro 4.8, mientras el 50.5% de los usuarios satisfechos con la atención recibida al solicitar un servicio evaluó como poco eficaz el desempeño de los actores, en el caso de los usuarios no satisfechos este porcentaje fue de 78% (una diferencia de 28 puntos porcentuales). También la experiencia de haber sido objeto de soborno en la administración judicial eleva la percepción de ineficacia en el desempeño de los actores, aunque en este caso la diferencia es menor (13 puntos).

Resultados semejantes se obtienen al relacionar la percepción que tiene la gente sobre el *nivel de integridad de los actores del sistema judicial* con factores vinculados a la experiencia vivida como usuarios: los usuarios que expresaron insatisfacción con la atención recibida y los que fueron objeto de soborno cuando acudieron a solicitar un servicio judicial evaluaron de manera más negativa la integridad de los actores. Así por ejemplo, mientras los

usuarios insatisfechos afirmaron que el 59% de los funcionarios judiciales son muy corruptos, este porcentaje baja a 39% entre los que se sienten satisfechos con la atención recibida (ver cuadro 4.9).

Cuadro 4.8.  
Índice de percepción de la eficacia en el desempeño de los actores del sistema judicial,  
según condiciones de usuario y otras variables. Demos 2004

	Índice Percepción de la eficacia en el desempeño de los actores del sistema judicial			
	Poco eficaz	Medianamente eficaz	Muy eficaz	Total
Condición de Usuario del sistema judicial:				
Usuarios del sistema	59.7	22.1	18.2	100.0
No usuarios	67.2	18.0	14.8	100.0
Satisfacción de los usuarios con la atención ofrecida:				
No satisfechos	78.2	15.0	6.8	100.0
Satisfechos	50.5	25.7	23.8	100.0
Soborno en usuarios del sistema judicial:				
Sobornados	68.8	22.4	8.0	100.0
No sobornados	55.9	22.0	22.1	100.0
Total	59.7	22.1	18.2	100.0

El juicio sobre los niveles de integridad de los funcionarios judiciales está asociado también a valores éticos. Es relevante que *las personas que declararon no estar de acuerdo con dar un soborno para evitar o salir de una redada policial* enjuician de manera más enérgica la corrupción en la administración judicial (47% considera que los funcionarios judiciales son muy corruptos), en contraste con quienes admitieron estar dispuestos a pagar el macuteo policial (sólo 34%, cuadro 4.9).

Estas percepciones de la población usuaria respecto al desempeño de los funcionarios judiciales llaman la atención sobre la importancia de la educación ciudadana orientada a fomentar valores éticos y transparencia en la gestión pública, así como la conveniencia de impulsar políticas gubernamentales dirigidas a mejorar la eficiencia y calidad de los servicios.

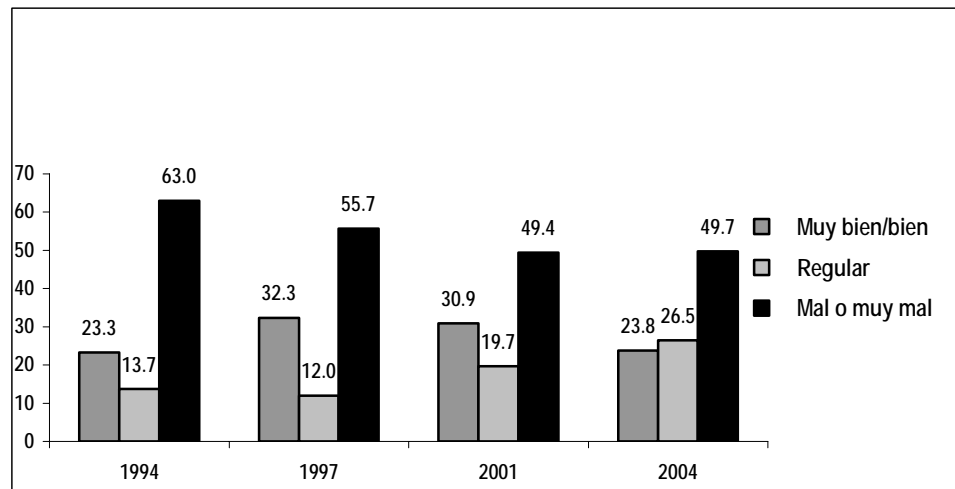
**Cuadro 4.9**  
Percepción de integridad de los actores del sistema judicial según la condición de usuario  
y otras variables indicadas. Demos 2004

	Índice de Integridad de los actores judiciales				
	Muy corruptos	Corruptos	Íntegros	Muy íntegros	Total
Usuarios del sistema judicial:					
Usuarios	45.9	34.9	15.8	3.4	100.0
No usuarios	45.5	34.7	16.1	3.7	100.0
Satisfacción de los usuarios con la atención ofrecida:					
No satisfechos	58.9	30.9	9.8	0.3	100.0
Satisfechos	39.3	36.9	18.8	4.9	100.0
Soborno en usuarios del sistema judicial:					
Sobornados	53.6	36.1	10.0	0.3	100.0
No sobornados	42.6	34.4	18.3	4.7	100.0
Aprueba se pague un soborno para evitar o salir de una redada policial:					
Si	33.8	35.0	25.1	6.0	100.0
No	46.9	34.7	15.0	3.4	100.0
Total	45.6	34.8	16.0	3.7	100.0

#### **e) La percepción del funcionamiento de la justicia**

De acuerdo con los datos de la Demos 2004, aproximadamente una de cada cuatro personas (24%) consideró que la justicia dominicana funciona bien, la mitad (50%) estimó su funcionamiento como malo y una franja del 26% lo catalogó de regular (gráfico 4.3). Entre 1994 y 1997 se experimentó una cierta mejoría en la satisfacción de la gente con el funcionamiento de la justicia; en ese intervalo se incrementa el porcentaje de la población que evalúa positivamente el desempeño de la justicia. Luego de 1997, los totalmente insatisfechos disminuyen, en tanto que aumentan en proporción similar los que califican de regular el desempeño de la justicia, tendencia que se acentúa al concluir la década analizada.

Gráfico 4.3  
Evaluación del funcionamiento de la justicia.  
Demos 1994, 1997, 2001 y 2004.



▪ **A mayor educación menor satisfacción con el funcionamiento de la justicia.**

Se observan niveles de satisfacción diferentes con el funcionamiento de la justicia según la ubicación en la escala socioeconómica y la escolaridad de la gente: el mayor porcentaje de satisfacción con el desempeño de la justicia se encuentra entre los integrantes del estrato de *menor nivel socioeconómico*, con 8 puntos porcentuales de diferencia con respecto a los de los estratos socioeconómicos más altos. También se registra una relación semejante con respecto a la escolaridad aunque con relación a este aspecto la diferencia más acentuada se ubica en la evaluación negativa del funcionamiento de la justicia: mientras el 55% de la población que posee 12 años de estudios o más considera que la justicia funciona mal o muy mal, esta proporción es de 44% en el estrato con menos de 6 años de escolaridad (cuadro 4.10).

▪ **Se mantiene la insatisfacción con el funcionamiento de la justicia**

En todas las encuestas Demos a la población entrevistada se le ha preguntado si confiaba mucho, poco o nada en la justicia y en otras instituciones políticas y de la sociedad. A lo largo de la presentación de los datos de las Demos se ha considerado que la respuesta “poca” expresa un importante grado de desconfianza; en tanto que la respuesta “mucho” se interpreta como un indicador de confianza.



Cuadro 4.10  
Evaluación del funcionamiento de la justicia, según variables indicadas.  
Demos 2004

	Evaluación del funcionamiento de la justicia			
	Muy bien o bien	Regular	Mal o muy mal	Total
Niveles socio-económicos:	29.5	19.3	51.2	100.0
Muy bajo	26.6	25.3	48.1	100.0
Bajo	22.0	28.3	49.7	100.0
Medio	21.5	26.7	51.8	100.0
Medio alto/alto				
Años de estudio:				
0-5	28.3	27.7	43.9	100.0
6-11	21.1	27.8	51.1	100.0
12 y más	22.3	22.9	54.9	100.0
Total	23.8	26.5	49.7	100.0

Luego de las reformas introducidas en el sistema judicial dominicano a partir del 1997, que abarcaron aspectos claves tales como la selección de los jueces, la garantía de inamovilidad, la carrera judicial y diversas propuestas de cambios procedimentales,<sup>20</sup> podría esperarse un incremento en la confianza de la ciudadanía en la justicia. Sin embargo, el grado de confianza en el funcionamiento de la justicia no ha mejorado luego de 7 años de iniciados estos cambios; al contrario, los datos de la Demos 2004 indican que empeoró. En efecto, la cifra correspondiente al año 2004 de sólo un 14% de *mucha confianza* en la justicia representa el nivel más bajo de credibilidad que se registra en la década considerada, un descrédito mayor que el que tenía la justicia dominicana antes de las reformas citadas. Es relevante destacar que es durante los últimos 3 años que se produce una mayor desconfianza en la justicia dominicana. En efecto, mientras el 30% de la población entrevistada en el 2001 expresó total desconfianza en la justicia, este porcentaje se eleva a 47% en la Demos 2004. Una

<sup>20</sup> La reforma judicial que, con posterioridad a los cambios derivados de la modificación constitucional del 1994, podría tener un mayor impacto es el nuevo *Código Procesal Penal*. Promulgado en julio del 2002, en este momento el nuevo código está iniciando el proceso de implementación, pero ha creado grandes expectativas ya que, según el parecer de especialistas estaría llamado a “hacer realidad las normas constitucionales que organizan un proceso penal con todas las garantías del debido proceso”, así como “humanizar la ejecución penal y acercar la justicia a la ciudadanía, al tiempo que se provee seguridad ante el fenómeno criminal y la violencia social y se tutelan efectivamente los derechos humanos”. FINJUS, *Código Procesal Penal de la República Dominicana*, Santo Domingo: Ed. Búho, 2003, pp.1-2.

También el Procurador General de la República, Lic. Francisco Domínguez Brito, en declaraciones efectuadas el día en que se inició la aplicación del nuevo Código Procesal Penal, “garantizó que la entrada en vigencia dotará al país del instrumento judicial más eficaz en la lucha contra el crimen y la delincuencia”. *Periódico Hoy*, 27 de Septiembre de 2004.

diferencia, altamente significativa en términos estadísticos, de 17 puntos porcentuales (ver cuadro 4.11).

Cuadro 4.11  
Evaluación del funcionamiento y confianza en la Justicia. Demos 1994, 1997, 2001 y 2004

	1994	1997	2001	2004
Percepción del funcionamiento de la justicia:				
Muy bien o bien	23.3	32.3	30.9	23.8
Regular	13.7	12.0	19.7	26.5
Mal o muy mal	63.0	55.7	49.4	49.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Confianza en la justicia:				
Mucho	15.4	18.3	18.1	14.3
Poco	48.6	50.4	51.9	39.1
Nada	35.9	31.2	30.0	46.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Los hallazgos de la Demos 2004 confirman los resultados obtenidos a través de otros estudios, sustentados en técnicas cualitativas que aportan testimonios de la persistencia de la desconfianza de la ciudadanía en la justicia dominicana. También los datos de las encuestas Demos contribuyen a documentar la apreciación de analistas que han planteado la necesidad de introducir cambios institucionales en el sistema judicial, orientados a modificar aspectos que no han sido tocados por la reforma iniciada en el 1997. Así, según el parecer de algunos estudiosos para mejorar su fiabilidad, la justicia dominicana tendría que ser menos costosa, más expedita y más efectiva en sus sentencias<sup>21</sup>.

#### **f) La credibilidad del sistema judicial dominicano permanece muy baja**

En la Demos 2004 se incorporaron nuevas preguntas que permiten contar con un repertorio más amplio de elementos para conocer la visión de la ciudadanía y el grado de confianza que le otorga al sistema judicial dominicano, es el caso del *Índice de credibilidad*. Este índice está compuesto por tres tipos de indicadores: la percepción de la gente del funcionamiento de la justicia (analizado previamente), la confianza en los Tribunales de la República como garantía de un juicio justo, y la confianza de la ciudadanía en que el sistema judicial castigaría al culpable de un delito.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Véase entre otros estudios, el análisis documental de sentencias de 1998 y 1999 realizado por Santos Pastor, y Carmen Vargas, en: Santos Pastor, Carmen Vargas y otros, *Ob. cit.* Véanse también las recomendaciones para superar los problemas de eficiencia en la justicia dominicana que presenta Tirza Rivera-Cira. *Ob. Cit.* p. 182.

<sup>22</sup> Ver Anexo IV, Índice 21.

Cuadro 4.12  
Indicadores e índice de credibilidad del Sistema Judicial dominicano. Demos 2004

<b>Indicadores de credibilidad del sistema judicial</b>	<b>Porcentaje</b>
Considera que en el país la justicia funciona bien o muy bien	23.8
Confía en los Tribunales como garantía de un juicio justo	48.5
Confía mucho en que el sistema judicial castigaría al culpable de un delito <sup>23</sup>	22.0
<b>Índice de Credibilidad del sistema judicial dominicano</b>	
Ninguna	41.0
Poca	34.0
Mediana	17.1
Gran credibilidad	7.9
Total	100.0

Como se observa en el cuadro 4.12, aunque casi la mitad de la muestra dijo confiar en que los tribunales del país garantizan un juicio justo (49%), la gran mayoría no confía en que el sistema judicial castigaría al culpable “si fuera víctima de un robo o asalto” (78%), es decir, no cree en la eficacia de la justicia para combatir el delito. En este sentido, y analizando los resultados del índice elaborado a partir de esos datos, sólo el 8% de la gente tiene una gran credibilidad en el sistema judicial dominicano, un 17% le otorga mediana credibilidad, mientras que la mayoría se ubica en la escala de poca (34%) o ninguna credibilidad (41%).

La credibilidad en el sistema judicial dominicano presenta variaciones muy acentuadas según diversas características sociales y políticas de la población entrevistada. Tomando como referencia el segmento poblacional que registra el índice menor de credibilidad, es decir, ninguna credibilidad, se observa que los residentes de la zona metropolitana de Santo Domingo son más incrédulos que los habitantes en ciudades de provincias y de zonas rurales (47, 41 y 33%, respectivamente), y la desconfianza en el sistema judicial tiende a incrementarse con la edad (34% en el estrato 18-24 y 42% en los mayores de 49 años), con el nivel socioeconómico y con la escolaridad. (Cuadro 4.13).

Resulta llamativo que la pertenencia a organizaciones de la sociedad civil así como los niveles de participación ciudadana no incide en *la credibilidad* que la gente tiene del sistema judicial, como podría esperarse. El único elemento de índole política que introduce variación es la pertenencia actual a partido político: el segmento de la población entrevistada que dijo simpatizar o pertenecer al PRD, es decir al entonces partido de gobierno, registra niveles mayores de credibilidad (35% de mediana/mucha credibilidad). Aún así, hay que destacar que

<sup>23</sup> La pregunta exacta fue: “Si fuera víctima de un robo o asalto, ¿Cuánto confiaría en que el sistema judicial castigaría al culpable?”.

también la mayoría de los perredeistas tiene ninguna o poca credibilidad en el sistema judicial dominicano.

Cuadro 4.13  
Índice de credibilidad del Sistema Judicial, según variables sociodemográficas y socioeconómicas indicadas. Demos 2004.

	Índice Credibilidad del sistema Judicial Dominicano			
	Ninguna	Poca	Mediana/mucha	Total
Zona:				
Distrito Nacional/Santo Domingo	47.0	30.7	22.2	100.0
Resto Urbana	41.2	35.4	23.4	100.0
Resto Rural	33.5	35.9	30.6	100.0
Niveles Socio-Económicos:				
Muy bajo	34.5	33.4	32.1	100.0
Bajo	36.9	33.7	29.4	100.0
Medio	43.3	34.8	21.9	100.0
Medio alto/alto	44.9	32.7	22.4	100.0
Años de estudio:				
0-5	35.3	34.2	30.4	100.0
6-11	42.4	34.6	23.0	100.0
12 y más	46.2	32.9	20.9	100.0
Total	41.0	34.0	25.0	100.0

#### ▪ La credibilidad en la justicia y la experiencia de la gente usuaria

Resulta de interés conocer en qué medida incide en la credibilidad la experiencia de haber sido usuario o usuaria del sistema judicial dominicano (haber acudido durante el último año a un recinto judicial para realizar un trámite, tratar algún asunto o solicitar algún servicio). Como revela el cuadro 4.14, *la condición de usuario* no guarda relación con los niveles de credibilidad en el sistema judicial dominicano. Más que haber sido usuario, son otros aspectos asociados a la experiencia de los usuarios que muestran incidencia sobre la credibilidad. En primer lugar, en la credibilidad incide la satisfacción de gente usuaria con la atención que recibieron al visitar una dependencia judicial: el 57% de los usuarios insatisfechos se ubica en el extremo de menor credibilidad y sólo un 10% tiene mediana o mucha credibilidad en el sistema judicial. La visión de los usuarios satisfechos es diferente: 32% ninguna credibilidad y 35% mediana o mucha credibilidad. Diferencias semejantes se encuentran entre los usuarios que fueron objeto de soborno cuando acudieron a tratar algún asunto judicial y los que no fueron sobornados, aunque las diferencias son menos acentuadas.

Como en otros aspectos, la valoración de la integridad ante el soborno, en este caso referido a la no aceptación del macuteo “para evitar o salir de una redada”, guarda relación muy significativa con la credibilidad. La gente no sobornable registra niveles más altos de

insatisfacción con el servicio y desconfía más de la justicia dominicana. (véanse cuadros 4.5 y 4.14).

En conclusión, la nueva información lograda a través de la Demos 2004 tiende a confirmar la idea de que en los últimos años se ha producido un retroceso en los niveles de credibilidad que había logrado la justicia dominicana entre el 1994 y el 2001.

Cuadro 4.14  
Índice de credibilidad del Sistema Judicial, según condición usuario y otras variables indicadas. Demos 2004

	Credibilidad del sistema judicial dominicano			
	Ninguna	Poca	Mediana/ Mucha	Total
Condición Usuario del sistema judicial:				
Usuarios del Sistema	40.4	33.0	26.6	100.0
No usuarios del sistema judicial	41.1	34.3	24.5	100.0
Satisfacción de los usuarios con la atención:				
No satisfechos	57.1	33.2	9.7	100.0
Satisfechos	32.2	32.9	34.9	100.0
Soborno en usuarios del sistema judicial				
Sobornados	46.8	34.9	18.3	100.0
No sobornados	37.8	32.2	30.0	100.0
Aprueba se pague un soborno para evitar o salir de una redada policial:				
Si	28.4	36.3	35.2	100.0
No	42.6	33.8	23.7	100.0
Total	41.1	34.0	24.9	100.0

## 4. 2. El sistema policial y la seguridad personal

Datos recopilados indican que en la República Dominicana la Policía Nacional cuenta con 26,427 efectivos (2,002 son mujeres), lo que arroja una tasa de 321 efectivos por cada cien mil habitantes.<sup>24</sup> Aunque es una dependencia de la Secretaría del Interior y Policía, el jefe de la policía lo nombra el Presidente de la República y responde directamente a éste. Hasta la puesta en marcha de la nueva Ley, esta institución actúa como Policía Judicial “cuando realiza funciones de investigación judicial, es decir, cuando investiga crímenes, delitos y contravenciones que se cometen en el territorio nacional, reúne pruebas, detiene y conduce al delincuente a la jurisdicción donde ha de ser juzgado”.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Véase: *Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas, 2002-2003*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, Programa de Seguridad Humana, Gobierno de Canadá y Agencia de los Estados Unidos para Desarrollo Internacional, USAID.

<sup>25</sup> Tirza Rivera-Cira, Ob. cit.. p.81.

La relación entre el Ministerio Público y la Policía Nacional en sus funciones de policía judicial ha sido una fuente de problemas. Entre las principales dificultades se cita la falta de control sobre la labor investigativa de la Policía, ya que con frecuencia jueces y representantes del Ministerio Público “parecen no cumplir con las funciones asignadas a ellos por el Código de Procedimiento Criminal y se limitan a manejar la versión del delito que presenta la Policía”.<sup>26</sup> Se espera que la nueva Ley Institucional de la Policía Nacional contribuya a superar esta y otras dificultades, ya que esta normativa plantea como principal objeto de la institución “proteger la vida, la integridad física y la seguridad de las personas, garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades, prevenir el delito, preservar el orden público y social y el medio ambiente, velar por el cumplimiento de la ley y el desempeño de sus funciones, con la colaboración y participación interactiva de la comunidad en la identificación y solución de los problemas, a fin de contribuir a la consecución de la paz social y al desarrollo sostenido del país.”<sup>27</sup> También se espera que la puesta en ejecución del nuevo Código Procesal Penal modifique el rol de la PN dentro del sistema judicial dominicano, otorgando mayor relevancia a la función del Ministerio Público.<sup>28</sup>

En esta sección se analizan los hallazgos de la Demos 2004, que por primera vez incorpora tópicos orientados a medir prácticas, valores y percepciones de la población dominicana respecto al sistema policial y el problema de la inseguridad ciudadana. La información fue recopilada antes de la puesta en ejecución de una legislación que postula una nueva concepción de la institución policial, con énfasis en su carácter de “organización civil al servicio de la comunidad”. En tal sentido los datos aportados y el análisis que se efectuará en este capítulo pueden constituirse en una referencia para la evaluación y el monitoreo futuro de los cambios culturales que podrían experimentarse en la gestión policial como resultado de la implementación las nuevas disposiciones legales.

#### **a) La población usuaria del sistema policial dominicano**

Tomando como referencia el año anterior, un 15% de las personas entrevistadas en la Demos 2004 fue usuario o usuaria de la policía, vale decir, acudió a un recinto de esta institución para tratar algún asunto o realizar un trámite. En comparación con otras instancias que participan del sistema judicial, la Policía Nacional dominicana es la principal receptora de usuarios (ver cuadro 4.2).

---

<sup>26</sup> Ibid, pp. 81-82.

<sup>27</sup> República Dominicana, *Ley Institucional de la Policía Nacional*. No. 96-04, Gaceta Oficial No. 10258, del 5 de febrero del 2004, Art. 2.

<sup>28</sup> República Dominicana, *Ley 76-02, Código Procesal Penal de la República Dominicana*, promulgada el 6 de junio del 2002.

El porcentaje que es usuario de la policía varía de manera muy significativa en términos estadísticos según ciertas características de la población. Las proporciones más elevadas de personas usuarias se registran en los hombres (18%), la gente más escolarizada (personas con 12 años de estudios o más, 18%), y entre quienes pertenecen al nivel socioeconómico más alto (19%, ver cuadros 4.15).

Cuadro 4.15  
Distribución de la población entrevistada, según condición de usuario  
y otros aspectos relativos al sistema policial por educación. Demos 2004

	Años de estudio			
	0-5	6-11	12 y más	Total
Condición de usuario del sistema policial:				
Usuario	11.8	16.0	18.0	15.1
No usuario	88.2	84.0	82.0	84.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Como lo trataron en la policía:				
Muy bien	2.9	4.9	5.2	4.5
Bien	58.0	33.0	50.0	44.7
Mal	20.7	32.4	20.7	25.9
Muy mal	10.0	11.0	9.3	10.3
Regular	8.4	18.5	14.7	14.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Ultimo año/algún policía le pidió macuteo (%)	4.3	8.8	15.6	9.0
Ultimo año/ vió a alguien pagando macuteo a un policía (%)	8.9	23.3	32.4	20.7
Ultimo año/ ha sido acusado de delito no cometido (%)	2.1	3.8	4.3	3.4
Aprueba se pague un soborno para evitar o salir de una redada policial (%)	12.0	11.8	6.6	10.6
De acuerdo con que los policías son honestos (%)	25.3	21.1	17.0	21.4
Confía mucho en la policía (%)	29.2	24.7	17.3	24.4

#### ▪ Tratamiento recibido por los usuarios de la Policía Nacional

A las personas que afirmaron haber sido usuarias de las instancias integradas al sistema judicial se les preguntó cómo fueron tratadas por el personal encargado de la atención. Aproximadamente la mitad de la gente que fue usuaria de la policía afirmó que fue bien tratada (45% bien y 4% muy bien). Aunque en términos relativos los usuarios de la fiscalía y los tribunales declararon haber recibido una atención mejor, no deja de ser muy relevante que la mitad de los usuarios de la policía estén satisfechos con la atención recibida.

No existen diferencias en la evaluación del tratamiento policial recibido según sexo. Sin embargo, la percepción que tiene la gente usuaria de este servicio presenta diferencias altamente significativas en términos estadísticos según nivel socioeconómico y escolaridad. Las diferencias se expresan a través de una menor *satisfacción* con el servicio policial en los estratos intermedios de ambas escalas. Así, la evaluación más negativa fue la aportada por las

personas usuarias pertenecientes al estrato socioeconómico medio (sólo el 40% calificó la atención policial como buena/muy buena) y los que poseen entre 6 a 11 años de estudios. (ver cuadro 4.15).

▪ **La corrupción en las instituciones policiales y otras prácticas indebidas.**

Tres indicadores fueron seleccionados para elaborar un instrumento que permitiera medir comportamientos considerados inadecuados en integrantes de una institución que tiene como uno de sus objetivos “mantener el orden y la tranquilidad pública”: *el Índice de exposición a prácticas policiales indebidas*. Se destacan primero los resultados de cada uno de los indicadores seleccionados para la construcción de este índice: acusación por un agente policial de un delito o infracción que la persona considera que no cometió (3%), haber sido objeto de soborno policial (9%), y haber visto a otra persona pagar un soborno a un policía (21%).<sup>29</sup> En lo que respecta al índice, los datos del cuadro 4.16 indican que aproximadamente una de cada cuatro personas entrevistadas ofreció testimonio de por lo menos una de estas prácticas indebidas (24%).

Cuadro 4.16  
Porcentaje de la población entrevistada expuesta a prácticas policiales indebidas (en el último año) e Índice de exposición a prácticas policiales indebidas. Demos 2004.

<b>Indicadores de exposición a prácticas policiales indebidas (en el último año):</b>	Total	Hembra	Varón
Fue acusado por agente policial por delito O infracción que no cometió	3.4	1.7	5.2
Fue objeto de soborno policial (macuteo)	9.0	4.2	14.5
Fue testigo de un acto de soborno policial (macuteo)	20.7	15.8	26.2
<b>Índice de exposición a prácticas policiales indebidas.</b>			
Si	24.3	17.5	32.1
No	75.7	82.5	67.9
Total	100.0	100.0	100.0

El índice de exposición a prácticas policiales indebidas presenta diferencias estadísticamente muy significativas según sexo y otros condicionantes sociales de la población entrevistada: Un mayor porcentaje de los hombres ofreció testimonio de prácticas policiales indebidas (32%, y sólo 17% en las mujeres), mientras que, por el contrario, el reporte de este comportamiento policial indebido tiende a disminuir con la edad de la gente (31% entre los más jóvenes y sólo 11% entre los mayores de 49 años), y es más denunciado por los residentes en

<sup>29</sup> Ver Anexo IV, Índice 22. El criterio tomado para la construcción del Índice: Si = por lo menos un indicador; No = ningún indicador.



la zona metropolitana de Santo Domingo con respecto a quienes habitan en otras áreas geográficas del país.

Con respecto al impacto de las variables socioeconómicas y culturales se manifiestan diferencias muy notables: la proporción de personas que ofrecieron testimonio de prácticas policiales indebidas aumenta con la escolaridad y con el nivel socioeconómico y es mayor entre los trabajadores asalariados. Por ejemplo, y en lo que respecta a la escolaridad, es tres veces mayor entre quienes poseen 12 años y más de estudio (36%) con respecto a los menos escolarizados (12%, ver cuadro 4.17).

Cuadro 4.17  
Índice de exposición a prácticas policiales indebidas (en el último año),  
según variables socioculturales. Demos 2004

	Índice de exposición a prácticas indebidas dentro del sistema policial		
	Si	No	Total
Situación laboral:			
No trabajo	19.4	80.6	100.0
Trabaja asalariado	29.7	70.3	100.0
Trabajo no asalariado	26.3	73.7	100.0
Niveles socio-económicos			
Muy bajo	14.9	85.1	100.0
Bajo	19.8	80.2	100.0
Medio	25.5	74.5	100.0
Medio alto/alto	33.3	66.7	100.0
Años de estudio:			
0-5	12.2	87.8	100.0
6-11	27.0	73.0	100.0
12 y más	36.3	63.7	100.0
Total	24.3	75.7	100.0

## b) La visión de las personas que se consideran víctimas de la delincuencia

Una de las grandes demandas de la agenda política de la sociedad dominicana es la necesidad de resolver el problema de la creciente inseguridad ciudadana frente a la delincuencia y a la violación de los derechos humanos por parte de las autoridades responsables de proteger la vida, la integridad física y la seguridad de las personas, garantizando el libre ejercicio de los derechos y libertades. En la Demos 2004 se incluyeron varios aspectos relacionados con esta temática que se analizan en esta sección.

### ▪ La ciudadanía se siente cada vez más insegura

Como se destaca con claridad en el cuadro 4.18, durante el período transcurrido entre la primera y última encuesta se acentuó muy significativamente el sentimiento de inseguridad en la ciudadanía. La pregunta utilizada en las cuatro encuestas fue la siguiente: ¿cuándo está

usted en su casa o sale, se siente más seguro, igual o menos seguro que hace 5 años? Los resultados indican un incremento continuo y acelerado de la proporción de personas que dijo sentirse más insegura al momento de la encuesta: 42% en el 1994 y 75% en el 2004: un aumento de la inseguridad ciudadana de 33 puntos porcentuales durante los 10 años transcurridos entre la primera y última medición. Este sentimiento de inseguridad se acompaña de una pérdida de confianza en la institución policial y en la justicia durante los diez años considerados, lo que constituye una alerta que debe ser evaluada por las autoridades del país, ya que implica un gran sentimiento de desprotección.

Cuadro 4.18  
Porcentaje de la población entrevistada que se siente menos segura que hace 5 años, desconfía totalmente de la policía y de la justicia. Demos 1994, 1997, 2001 y 2004.

	1994	1997	2001	2004
Se siente menos seguro que hace 5 años	41.6	50.5	67.9	74.8
Desconfía totalmente de la policía	36.3	30.6	39.2	49.7
Desconfía totalmente de la justicia	35.9	31.2	30.0	46.7

#### ▪ La inseguridad es mayor en los estratos sociales más altos

La inseguridad ciudadana aumenta a medida que se asciende en la escala socioeconómica, marcando una diferencia de 8 puntos porcentuales entre los dos niveles extremos de la escala social. También se observa un incremento del sentimiento de inseguridad entre la gente más escolarizada, aunque la tendencia es menos acentuada. (cuadro 4.20).

La mayor inseguridad que sienten las personas con mayor escolaridad y quienes pertenecen a los estratos socioeconómicos más elevados podría tener relación con la mayor proporción de víctimas de la delincuencia que se registra en estos segmentos poblacionales. Por ejemplo, mientras el 5% de la gente que pertenece al estrato socioeconómico muy bajo fue víctima de delincuencia, en el estrato medio alto/alto la incidencia fue de 11%: más del doble (cuadro 4.20)

#### ▪ Cuantificando las víctimas de la delincuencia

En la Demos 2004 se incluyeron varias preguntas dirigidas a la medir la magnitud de la delincuencia y las posibles respuestas de las víctimas. Como ya se indicó aproximadamente un 9% de la ciudadanía declaró haber sido “víctima de agresión física o delincuencia en el último

año”.<sup>30</sup> Tomando como referencia la población de 18 años y más, una estimación de la cantidad de personas que representa este porcentaje indica que alrededor de medio millón de dominicanos y dominicanas fueron víctimas de la delincuencia en el último año.<sup>31</sup>

Llama la atención el gran número de personas que fueron víctimas de una agresión física o un acto de delincuencia y que decide no presentar querella ante las autoridades competentes: menos de la mitad de las víctimas de la delincuencia denunció el hecho a una institución (41%, cuadro 4.19). La proporción de personas que procedió a denunciar la agresión de que fue objeto es más elevada en los hombres (44%), los trabajadores asalariados (45%) y la población con menor escolaridad (53%, cuadro 4.20).

La gran mayoría de las personas que se considera víctima de la delincuencia acude a la Policía Nacional a poner la querella (88.4%). En el caso de las mujeres, una franja significativa (17%) pone las querellas en la fiscalía<sup>32</sup> o en otras instancias no identificadas (cuadro 4.19).

#### ▪ **Cómo responden las víctimas de la delincuencia**

A las personas que aún siendo víctimas de delincuencia o violencia física no denunciaron el hecho a ninguna instancia judicial se les preguntó las razones de esa negativa. Las respuestas son muy ilustrativas de la impotencia de la ciudadanía y del desencanto que siente la gente respecto a las instituciones judiciales llamadas a constituirse en “un escudo protector de los ciudadanos contra los posibles abusos de poder”: la motivación más frecuente para no denunciar el hecho a una institución fue el argumento de que es inútil, “no sirve de nada” (43%). El silencio de las víctimas ante la delincuencia estuvo motivado también por el temor (el 10% no puso querella por considerarlo peligroso o porque tenía miedo a represalias), sentimiento más acentuado en las mujeres (el 13% de las mujeres víctimas que no denunciaron argumentaron esta motivación). Por último, aproximadamente una tercera parte del segmento de los no querellantes argumentó falta de prueba o que el hecho no fue grave, como motivación para no hacer la denuncia (ver cuadro 4.19).

---

<sup>30</sup> El período de referencia se ubica entre enero-marzo del 2003 y enero-marzo del 2004.

<sup>31</sup> La cifra correspondiente al 9% de población de 18 años y más es igual 501,432, según proyecciones del CESDEM para el año 2004.

<sup>32</sup> El hecho de que una proporción mayor de mujeres con respecto a los hombres acuda a la Fiscalía podría estar relacionado con las querellas sobre violencia intrafamiliar, ya que es en esta instancia que se coloca la querella. Sin embargo, se requiere una pesquisa mayor sobre este aspecto, ya que el programa de la fiscalía dedicado a implementar esta Ley se encuentra ubicado en edificaciones de la PN.

Cuadro 4.19  
Visión de la población entrevistada que se considera víctima de la delincuencia  
por sexo. Demos 2004

	Sexo		
	Hembra	Varón	Total
Ha sido víctima de agresión física o delincuencia en el último año	9.1	8.3	8.7
Denunció el hecho a una institución	38.6	44.1	41.0
A quién/qué institución lo denunció:			
Policía	83.3	94.0	88.4
Fiscalía	5.4	1.5	3.6
Tribunales	0.1	1.5	0.8
Otros	11.2	3.0	7.3
Total	100.0	100.0	100.0
Por qué no denunció el hecho:			
No sirve de nada	43.8	42.5	43.3
No fue grave	12.2	34.3	21.6
No tenía pruebas	9.2	14.2	11.3
Es peligroso, miedo a represalias	12.7	5.5	9.6
No conocía al delincuente	10.5	0.2	6.2
Para no perjudicar	5.8	-	3.3
Otro	5.8	3.3	4.7
Total	100.0	100.0	100.0
Aprueba se pague un soborno para evitar o salir de una redada policial	10.0	11.2	10.6

### c) Opiniones de la ciudadanía sobre qué hacer ante la delincuencia

Entre los temas de reflexión que el grupo de investigación discutió con expertos que participaron en un panel celebrado como parte del proceso de elaboración del cuestionario de la Demos 2004, fue la idea de que en el contexto de falta de integridad en el desempeño de los cuerpos policiales y como respuesta al abuso y a la arbitrariedad de los procedimientos utilizados para garantizar el orden, los sectores más desprotegidos y vulnerables podrían estar desarrollando una estrategia de adecuación a las condiciones imperantes de inseguridad: *la aprobación del soborno policial para salir o evitar ser víctima de una redada*. Los resultados de la Demos 2004 indican que por lo menos 10 de cada persona entrevistada se manifestó de acuerdo con el uso de esta estrategia. Los datos también aportan evidencias que confirman la apreciación del panel de expertos en el sentido de una mayor frecuencia en el uso del soborno como respuesta frente a las redadas policiales entre la población de menores recursos económicos. En efecto, mientras la aprobación de este tipo de soborno alcanzó la cifra de 8% en el estrato socioeconómico más alto, en el más bajo fue de 17% (cuadro 4.20).<sup>33</sup>

<sup>33</sup> También el porcentaje de aprobación del soborno es más elevado entre las personas que poseen menos años de escolaridad (cuadro 6.30).

Cuadro 4.20  
Visión de la población entrevistada que se considera víctima de la delincuencia,  
según variables socioeconómicas. Demos 2004

	Se siente menos seguro que hace 5 años	Ha sido víctima de agresión física o delincuencia	Denunció el hecho a una institución	Aprueba se pague un soborno para evitar o salir de una redada policial
Niveles socio- económicos:				
Muy bajo	69.9	5.0	40.6	17.0
Bajo	71.0	7.0	34.1	13.8
Medio	76.2	9.5	43.5	8.5
Medio alto/alto	78.5	11.3	43.3	7.7
Años de estudio:				
0-5	72.1	4.1	53.1	12.0
6-11	74.0	10.8	38.7	11.8
12 y más	78.9	11.6	38.9	6.6

#### ▪ Valoración de la vigencia de la ley en la detención del delincuente

Utilizando cifras aportadas por organismos nacionales e internacionales especializados en la defensa de los derechos humanos, analistas de la materia estimaron que en el año 2001 las fuerzas de seguridad dominicanas, principalmente la Policía Nacional, asesinaron por lo menos a 250 personas, aunque la policía indicó que la mayoría eran “criminales” y que habían sido muertos durante tiroteos<sup>34</sup>. También las cifras evidencian que los excesos policiales no se iniciaron ese año ni finalizaron al concluir la gestión del entonces Jefe de la Policía Nacional, Mayor General Pedro de Jesús Candelier.<sup>35</sup> Al problema de las ejecuciones o fusilamientos de supuestos delincuentes, se agregan otras violaciones a los derechos humanos por parte de efectivos policiales, entre los cuales se destacan la toma de rehén y las mutilaciones. La prensa nacional ha recopilado numerosas evidencias de la práctica de tomar en rehén a familiares de presuntos o reales delincuentes para obligarlos a entregarse”,<sup>36</sup> y de las mutilaciones físicas que padecen supuestos delincuentes como consecuencias de heridas

<sup>34</sup> John Gitlitz y Paul Chevigny, “Crisis y Reforma: la policía en la República Dominicana”, Santo Domingo: WOLA, 2003. p.1

<sup>35</sup> Los llamados “intercambios de disparos entre delincuentes y agentes policiales” dejaron un saldo de 85 víctimas en 1996, se redujeron a 50 al año siguiente, en 1998 ascendieron a 75 para elevarse a 200 y 171 en los años siguientes. Véase: John Gitlitz y Paul Chevigny, Ob. Cit. También para el año 2003 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos reportó la ejecución de aproximadamente 250 muertes en “manos de la policía”, mientras ese mismo año la Policía Nacional reportó aproximadamente 150 casos y el CDDH 292. Véase el *Informe referente a las prácticas de Derechos Humanos en la República Dominicana, año 2003*. Informe sometido a la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes y la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos por el Departamento de Estado.

<sup>36</sup> *Revista Rumbo*, Santo Domingo, No. 294, 1999, p.24.

hechas por integrantes de la PN (los denominados “cirujanos”, “parte-patas” o “escuadrón de la muerte”) “que se dedican a impartir justicia sin pasar por el juzgado”.<sup>37</sup>

La inviolabilidad de la vida está establecida en el artículo 8 de la Constitución Dominicana. Esta norma prohíbe no sólo la muerte de los individuos como método de lucha contra el crimen, sino que también impide que se establezca la pena de muerte como castigo por violación a la ley. Sin embargo la falta de vigencia de la norma Constitucional se ha puesto en evidencia en los últimos tres períodos gubernamentales que ha tenido la República, antes y después de la reforma al sistema judicial dominicano. La política de exterminio de delincuentes puesta en práctica por la Policía Nacional, la “mano dura” como sinónimo de fusilamiento, tiene más de una década y la delincuencia en vez de reducirse se ha incrementado y extendido a toda la geografía nacional causando alarma en los más diversos estamentos sociales.<sup>38</sup> También en la República Dominicana existen otras disposiciones legales que obligan a los cuerpos policiales a respetar los derechos de los detenidos, pero a muchos supuestos delincuentes no les ha asistido ni siquiera “el derecho” a ser apresados pues son ejecutados durante la fase persecutoria.

En la Demos 2004 se incorporó una pregunta que somete a la consideración de la ciudadanía la siguiente disyuntiva: *“Para poder agarrar delincuentes, ¿Cree usted que las autoridades siempre deben respetar las leyes o en ocasiones pueden actuar al margen (fuera) de la ley?* La gran mayoría de la gente entrevistada (el 77%) está de acuerdo con que las autoridades siempre deben actuar acorde con las leyes para combatir la delincuencia, mientras sólo el 23% considera que en ocasiones, *para poder agarrar los delincuentes*, pueden actuar al margen de la ley.

Se destaca que la información recopilada evidencia una visión más autoritaria sobre la manera de proceder para combatir el delito entre los segmentos socioeconómicos y educativos más elevados. En efecto, en el estrato socioeconómico más bajo, es más elevada la proporción de personas que consideran que las autoridades siempre deben actuar acorde con la ley para detener al delincuente (82%), mientras en el estrato más alto esta proporción

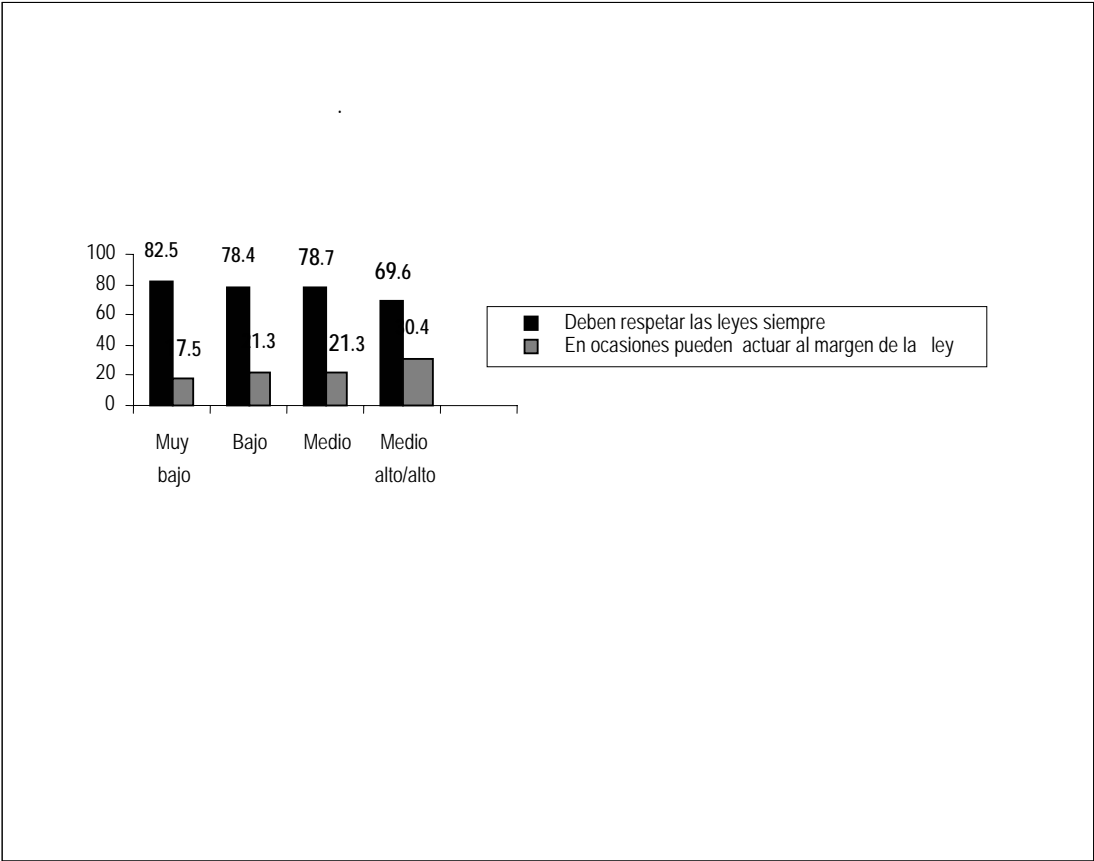
---

<sup>37</sup> La situación de las personas afectadas, tal como se refleja a través de los titulares de la prensa escrita, es realmente siniestra: “Los lisiados de San Francisco de Macorís: Sólo entre abril y diciembre de 2003, 22 jóvenes fueron heridos de bala por la Policía Nacional, muchos de ellos han quedado mutilados para siempre”. “Luis Miguel Vargas, 19 años, ocho balazos, una pierna amputada y la otra lesionada”. “José Ramón Díaz, 24 años, un cartuchazo, impedido”. “Sandy Santana, 28 años, cuatro balazos, las dos piernas amputadas”. Véase: *Diario Libre*, Santo Domingo, 2 de febrero de 2004.

<sup>38</sup> Como destaca Juan Bolívar Díaz, al analizar los acontecimientos de violencia más recientes y en ocasión del cambio efectuado en la jefatura de la PN. Véase: “Nueva policía frente a la delincuencia”, en *Periódico Hoy*, 8 de septiembre del 2004, Santo Domingo.

desciende a 70%: una diferencia, muy significativa en términos estadísticos, de 12 puntos porcentuales. Las diferencias entre los dos extremos de escolaridad es también muy significativa (10 puntos porcentuales, ver cuadro 4.21). Asimismo, se destacan diferencias altamente significativas en términos estadísticos según la religión de la persona entrevistada: los evangélicos valoran en una mayor proporción que los católicos la vigencia de la ley en la detención del delincuente (la diferencia registrada entre las dos confesiones es de 9 puntos porcentuales),

Grafico 4.4.  
Aceptación del debido proceso en la detención  
del delincuente, según niveles socioeconómicos Demos 2004



A la pregunta *¿Qué haría si viera a alguien cometer un delito?*, un poco más de la mitad de la ciudadanía respondió que llamaría a la policía (54%). La franja poblacional que no recurre a las autoridades registra diferentes tipos de comportamientos: el 13% está dispuesto a detenerlo, otro 13% apela a las redes vecinales para enfrentar el delincuente y un 11% dijo que no haría nada. Hay que indicar que sólo un 3% planteó “tomar justicia con mano propia” como respuesta a la delincuencia.

Se manifiestan diferencias muy acentuadas en la respuesta ante la delincuencia según la posición socioeconómica y el grado de escolaridad de la ciudadanía. Se observa una utilización mayor de la institución policial a medida que se asciende en la escala social: 60% en el estrato medio alto/alto y 47% en el estrato muy bajo: una diferencia de 13 puntos porcentuales (véase cuadro 4.21). Por el contrario, la apelación a los vínculos vecinales así como la indiferencia o apatía ante el delito son más frecuentes en los estratos socioeconómicos más desfavorecidos o en la gente con menos escolaridad (cuadro 4.21).

Cuadro 4.21  
Aceptación del debido proceso en la detención del delincuente y respuesta ante la delincuencia, según niveles socio-económicos. Demos 2004

	Niveles socio-económicos				Total
	Muy bajo	Bajo	Medio	Medio alto/alto	
Para agarrar delincuentes las autoridades:					
Deben respetar las leyes siempre	82.5	78.4	78.7	69.6	77.4
En ocasiones pueden actuar al margen de la ley	17.5	21.6	21.3	30.4	22.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Que haría si viera a alguien cometiendo un delito:					
Llamaría a la policía	46.9	48.6	56.8	59.9	54.1
Llamaría a los vecinos	14.0	13.7	12.4	11.5	12.8
No haría nada	19.7	13.0	9.3	5.7	10.6
Detenerlos	13.0	14.2	12.1	13.4	13.0
Justicia con manos propias	1.7	2.9	3.4	4.2	3.3
Llamaría a familiares	0.9	1.2	1.2	2.1	1.3
Otro	3.7	6.3	4.7	3.2	4.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

En síntesis, resulta un hallazgo muy importante de la Demos 2004 confirmar que la gran mayoría de la ciudadanía expresó desacuerdo con la actuación policial al margen de la ley en la detención del delincuente, como son las ejecuciones extrajudiciales de supuestos delincuentes. En segundo lugar, la tendencia más acentuada registrada en los estratos medios y altos a favorecer la violación de la ley para poder combatir la delincuencia debería ser objeto de una mayor ponderación ya que este hallazgo es coincidente con la apreciación de estudiosos de la temática. En tal sentido Eduardo Jorge Prats, al abordar el caso de las “ejecuciones” o “fusilamientos” callejeros de supuestos delincuentes, considera que constituyen técnicas de disuasión contra potenciales infractores encaminadas a crear un “terror concentrado en las clases populares que no afecta a quienes saben que nunca serán usuarios



de nuestra justicia y de nuestras cárceles”<sup>39</sup>, agregando más adelante que los clamores de que “maten a ese animal” o “muerte a los ladrones” parten de una clase media que sabe que goza de impunidad, de que nunca será afectada por una guerra contra la criminalidad cuyo objetivo es eliminar a las personas consideradas como despreciables.<sup>40</sup>

### 4.3. Relación entre percepciones, valores y prácticas en el ámbito judicial

El análisis de esta sección buscar indagar la incidencia en la evaluación del funcionamiento de la justicia de diferentes indicadores que miden percepciones, valores y prácticas relativas al ámbito judicial.

#### a) Impacto de la satisfacción con el desempeño de los funcionarios en la evaluación del funcionamiento de la justicia.

Existe una relación muy estrecha entre satisfacción de la población con el desempeño de los actores del sistema judicial y la evaluación del funcionamiento de la justicia. Se trata de dos visiones asociadas: el 76% de las personas que evaluaron de manera muy eficaz el desempeño de los diferentes actores del sistema judicial (abogados, jueces, fiscales, empleados) también evaluaron bien o muy bien el funcionamiento de la justicia dominicana, ver cuadro 4.22).

La seguridad que siente la ciudadanía también incide en la imagen positiva o negativa que puede formarse respecto al funcionamiento de la justicia dominicana. Se observa una opinión más negativa acerca del funcionamiento de la justicia entre las personas que afirmaron que, en comparación con 5 años atrás, ahora se sienten más inseguras en sus casas o al salir por las calles, frente a las personas entrevistadas que expresaron un sentimiento de mayor seguridad (cuadro 4.23).<sup>41</sup>

Cuadro 4.22  
Evaluación del funcionamiento de la justicia, según percepción de su eficacia. Demos 2004.

Índice Percepción de la eficacia en el desempeño de los actores del sistema judicial	Evaluación del funcionamiento de la justicia			Total
	Muy bien	Regular	Mal o muy mal	
Poco eficaz	6.4	32.0	61.6	100.0
Medianamente eficaz	39.3	21.1	39.6	100.0
Muy eficaz	76.2	9.4	14.4	100.0
Total	23.5	26.4	50.1	100.0

<sup>39</sup> Eduardo Jorge Prats, “Nuestra Guerra Sucia”, *Revista Rumbo* No. 294, Santo Domingo, 20 de septiembre de 1999, p.24. Citado por Tirza Rivera-Cira, Ob. Cit. p. 84-83.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> La diferencia entre las dos categorías de población es de 11 puntos porcentuales (cuadro 6.32.b).

**b) Influencia de la experiencia que tiene la población acerca del sistema judicial en la percepción del funcionamiento de la justicia**

En esta oportunidad se busca conocer en qué medida la satisfacción de la población con el funcionamiento de la justicia dominicana está asociada a la condición de haber sido usuario o usuaria del sistema judicial y, en el caso de las personas que fueron usuarias, determinar el posible impacto de diferentes eventos o experiencias que acontecieron durante el proceso de prestación de los servicios judiciales.

Cuadro 4.23  
Evaluación del funcionamiento de la justicia, según percepción de la seguridad personal y otras variables. Demos 2004

	Evaluación del funcionamiento de la justicia			
	Muy bien	Regular	Mal o muy mal	Total
Cuando está en su casa o sale se siente (con relación a 5 años atrás):				
Más seguro	33.8	23.7	42.5	100.0
Igual	35.9	25.9	38.2	100.0
Menos seguro	19.9	26.8	53.3	100.0
Últimos 12 meses fue víctima de una agresión física o delincuencia:				
Si	16.7	27.5	55.8	100.0
No	24.5	26.5	49.0	100.0
Acepta dejarse sobornar para evitar o salir de una redada policial:				
Si	30.7	23.1	46.2	100.0
No	22.9	26.9	50.2	100.0
Total	23.7	26.5	49.8	100.0

No se observa una relación significativa entre percepción del funcionamiento de la justicia y la *condición de usuario*, ya que usuarios y no usuarios manifestaron niveles similares de satisfacción: aproximadamente la mitad de las personas ubicadas en ambas categorías considera que la justicia funciona mal o muy mal (cuadro 4.24).

Hay, sin embargo, evidencias de que la *calidad de la atención recibida* por la gente que fue usuaria, y en particular la percepción acerca de la integridad de los funcionarios que prestan el servicio judicial, influye de modo muy significativo en términos estadísticos en la evaluación del funcionamiento de la justicia dominicana. Por un lado, y como se observa en el cuadro 4.24, mientras el 65% de los *usuarios insatisfechos* con la atención recibida evaluaron mal o muy mal el funcionamiento de la justicia, la percepción de un mal funcionamiento de la justicia disminuye en 22 puntos porcentuales (ubicándose en sólo 43%) cuando el usuario manifiesta satisfacción con la prestación del servicio. En segundo lugar, se registran hallazgos semejantes cuando se muestran las diferencias en la satisfacción con el funcionamiento del

sistema judicial según que los usuarios experimentaran o no la corrupción en la administración judicial. Es decir, también la percepción de un mal funcionamiento de la justicia disminuye en 22 puntos porcentuales en el segmento de la gente usuaria que manifestó que durante la prestación del servicio no fue objeto de soborno (cuadro 4.24).

Cuadro 4.24  
Evaluación del funcionamiento de la justicia, según experiencia en el sistema judicial.  
Demos 2004.

	Evaluación del funcionamiento de la justicia			Total
	Muy bien	Regular	Mal o muy mal	
Usuarios del sistema judicial:				
Usuarios	25.5	24.0	50.5	100.0
No usuarios	23.3	27.3	49.4	100.0
Total	23.8	26.5	49.7	100.0
Satisfacción de los usuarios con la atención ofrecida por las instancias judiciales del país:				
No satisfechos	9.7	25.6	64.7	100.0
Satisfechos	33.4	23.2	43.4	100.0
Total	25.5	24.0	50.5	100.0
Soborno en usuarios del sistema judicial:				
Sobornados	16.5	19.4	64.1	100.0
No sobornados	29.2	25.9	44.8	100.0
Total	25.5	24.0	50.5	100.0

Una conclusión que podría derivarse de estos resultados es que para mejorar la imagen que tiene la gente respecto al funcionamiento de la justicia dominicana no sólo es necesario mejorar la calidad del servicio, sino que también se requiere erradicar las prácticas indebidas fomentando la integridad de sus funcionarios.

### **c) Valores sobre la justicia y experiencia dentro del sistema judicial**

En qué medida el acudir a solicitar un servicio en una instancia del sistema judicial está incidiendo en los valores que la gente tiene sobre la justicia en el país. Para despejar esta interrogante se sometió a prueba de significación estadística la relación con la aceptación de tres valores: i) del soborno policial en ciertas circunstancias (para evitar o salir de una redada policial), <sup>42</sup> ii) que las autoridades siempre deben respetar las leyes para

---

<sup>42</sup> Queda la interrogante de si esta disposición de aceptar el soborno es consecuencia de la impotencia de la ciudadanía frente a la arbitrariedad policial y la ineficacia de las instituciones judiciales para garantizar la vigencia de la ley.

detener a los delincuentes iii) la necesidad de un gobierno de mano dura.

Cuadro 4.25  
Aceptación de diferentes valores sobre el sistema jurídico-político,  
según experiencia de los usuarios de las instancias judiciales. Demos 2004

	Aprueba se pague un soborno para evitar o salir de una redada policial	Aceptación de la necesidad de un gobierno de mano dura	Para detener a los delincuentes siempre se debe respetar las leyes
Usuarios del sistema judicial:			
Usuarios	10.0	65.3	77.6
No usuarios	10.7	69.8	77.3
Satisfacción de los usuarios con la atención judicial			
No satisfechos	10.3	69.5	80.6
Satisfechos	9.8	63.2	76.0
Soborno en usuarios del sistema judicial:			
Sobornados	8.8	65.4	69.6
No sobornados	10.5	65.2	80.9

En primer término, se señala que el simple hecho de haber utilizado los servicios judiciales del país no incide en el grado de aceptación de estos valores. Se observa leve aumento de la disposición a aceptar la necesidad de un gobierno de mano dura entre el segmento de la población usuaria que manifestó insatisfacción con la atención ofrecida por las instancias judiciales del país (69%) versus los satisfechos (63%). También los usuarios que fueron objeto de soborno en alguna instancia judicial son menos propensos a favorecer que siempre las autoridades deben respetar las leyes para detener a los delincuentes (70% frente a 81% de los no sobornados, ver cuadro 4.25). Es decir que la insatisfacción de la gente usuaria y el soborno en la administración judicial favorecen una visión más autoritaria de la gestión gubernamental (necesidad de un gobierno de mano dura) y en la manera como debe ser combatida la delincuencia (actuación al margen de la ley).

**d) Evaluación del funcionamiento de la justicia según características sociopolíticas de la población entrevistada.**

No se encontraron evidencias de una relación estadística significativa entre la satisfacción con el funcionamiento de la justicia y aspectos que forman parte del perfil sociopolítico y cultural de la población entrevistada (nivel de participación ciudadana y pertenencia a partidos políticos y pertenencia religiosa). El único dato relevante indica que los perredeistas evaluaron de manera más positiva el funcionamiento de la justicia en contraste

con los miembros de otras organizaciones: así, por ejemplo, mientras sólo el 36% de los perredeistas indicaron que la justicia funciona mal o muy mal, este porcentaje fue de 54% en el caso de los peledistas. Una posible interpretación de este hallazgo sería que la visión más positiva de los perredeistas sobre el funcionamiento de la justicia obedece a su condición de pertenecer al partido de gobierno al momento de la realización de la encuesta.

#### **e) La ciudadanía aún espera una modificación profunda de la justicia dominicana**

Durante el período de aplicación de las encuestas Demos, que abarca diez años, la población dominicana no ha modificado sustancialmente su posición sobre el alcance de las reformas que deben llevarse a cabo en el sistema judicial. En la encuesta de base aplicada durante el primer trimestre de 1994, el 82% de la muestra entrevistada secundó la necesidad de una modificación profunda de la justicia. Diez años después, en el primer trimestre del 2004, la apuesta a favor de una modificación drástica de la justicia es aprobada por el 74% del total entrevistado, es decir, sólo perdió 8 puntos porcentuales de aceptación (cuadro 4.26).<sup>43</sup> También se observa que entre el 2001 y el 2004 no se registra variación, lo que obliga a reiterar la conclusión anterior, en el sentido de que los resultados de las encuestas Demos “revelan que el proceso de transformación del sistema judicial tiene un largo camino por recorrer, si se pretende llenar las expectativas de la mayoría, ya que durante el período evaluado, todavía más del 70% de la población de ambos sexos considera que se necesita un “cambio total”, lo que puede interpretarse como un indicador de insatisfacción con las reformas ya ejecutadas. Esta conclusión encuentra nuevos elementos de sustentación a partir de los hallazgos de esta última encuesta que ofrece una gama más amplia de aspectos a considerar en el análisis de la percepción de la ciudadanía del sistema judicial dominicano.

---

<sup>43</sup> Es oportuno aclarar que los datos correspondientes al cuadro 4.26 excluyen las categorías sin información, y rehúsa responder. En segundo lugar, en la Demos 2004 la pregunta se formuló de manera diferente: ¿en qué medida está de acuerdo con modificar totalmente la justicia dominicana? Y se utilizó una escala de 0 a 10 para codificar las respuestas. En los años anteriores se utilizó una pregunta cerrada que sólo admitía dos respuestas: acuerdo o desacuerdo. Véase Anexo IV, Índice 18. A pesar de estos ajustes consideramos válido el análisis efectuado en esta sección y los hallazgos presentados ya que se apoyan en un conjunto de indicadores y no sólo en la pregunta relativa a la confianza.

Cuadro 4.26  
Aceptación de la necesidad de una modificación total de la justicia dominicana,  
según condiciones sociales de la población entrevistada. Demos 1997, 2001 y 2004.

	Porcentaje de acuerdo con modificar totalmente la justicia dominicana			
	1994	1997	2001	2004
Sexo:				
Masculino	81.7	86.6	74.8	73.3
Femenino	82.0	87.5	74.9	75.0
Total	81.9	87.0	74.8	74.1
Años de estudios:				
0-5	74.7	82.0	68.6	68.0
6-11	85.9	88.7	78.4	76.9
12 y más	88.2	92.5	79.4	77.5
Total	81.9	87.0	74.8	74.1
Niveles socio-económicos:				
Muy bajo	68.8	81.3	65.4	70.1
Bajo	80.9	83.2	69.6	72.2
Medio	86.2	90.1	78.9	74.7
Medio alto/alto	87.5	92.9	78.8	77.4
Total	81.9	87.0	74.8	74.1

La importancia atribuida a la modificación de la justicia aumenta con el grado de escolaridad y el nivel socioeconómico de la población entrevistada, aunque las diferencias tienden a disminuir en el transcurso de los 10 años considerados.

### **Desconfianza en la justicia dominicana y propensión al cambio**

La apuesta a favor de una modificación drástica de la justicia dominicana está muy asociada a la falta de credibilidad de esta institución, es decir, se vincula con la percepción de que la justicia dominicana no funciona bien, con la desconfianza en los tribunales del país como garantía de un juicio justo y el escepticismo de la gente respecto a la eficacia del sistema judicial para castigar al culpable de un delito.<sup>44</sup> En efecto, como se destaca en el cuadro 6.37, el segmento poblacional que dice desconfiar totalmente del sistema judicial dominicano, es decir, los que declararon “ninguna credibilidad”, es el que precisamente registra un porcentaje más elevado de aceptación de la necesidad de modificar totalmente la justicia dominicana: Mientras el 60% de los que tienen mucha credibilidad en el sistema judicial dominicano está de acuerdo con modificar totalmente la justicia dominicana, el interés por un cambio drástico de

<sup>44</sup> Indicadores utilizados para construir el índice de credibilidad.

la justicia se eleva a 81% cuando la credibilidad en el sistema judicial no existe (ver cuadro 4.27).

Cuadro 4.27  
Porcentaje de acuerdo con modificar totalmente la justicia dominicana,  
según índice de credibilidad del sistema judicial que tienen las personas entrevistadas.  
Demos 2004.

Índice de Credibilidad del sistema judicial dominicano	Está de acuerdo con modificar totalmente la justicia dominicana
Ninguna	81.4
Poca	73.9
Mediana credibilidad	63.6
Mucha credibilidad	59.6
Total	74.1

La nueva versión de la Encuesta de Cultura Política y Democracia (Demos 2004) ofrece un análisis de las características, valores y percepciones de la población usuaria del sistema judicial. También permite evaluar los cambios en la percepción del funcionamiento y la credibilidad de la justicia y sobre el desempeño de los actores, e incorpora el estudio del sistema policial dominicano, incluyendo la problemática de la delincuencia y la percepción de las personas que se consideran víctimas. A modo de síntesis se destacan a continuación los principales hallazgos:

#### *La población usuaria del sistema judicial*

Los resultados de la Demos 2004 indican que un poco más de la quinta parte de la ciudadanía (21.5%) acudió a la policía, la fiscalía o a un tribunal del país para realizar “trámites, o tratar algún asunto” durante el último año, es decir, fue usuaria de alguna instancia del sistema judicial dominicano lo que representa unas 1,197,866 personas, según estimaciones de la población mayor de 18 años. De las tres instituciones judiciales consideradas en el estudio, la policía atiende una mayor proporción de usuarios.

El análisis de la composición demográfica y socioeconómica de la población usuaria del sistema judicial dominicano evidencia diferencias muy acentuadas: la presencia masculina es mayor, la proporción de usuarios disminuye con la edad del entrevistado, y se destaca un aumento de la población usuaria con la participación laboral, la escolaridad y la condición socioeconómica.

#### *Tratamiento recibido durante la prestación del servicio*

La mayoría de las personas usuarias del sistema judicial indicó que fue tratada bien al solicitar algún servicio, aunque en el caso de la Policía Nacional un 42.3% afirmó que recibió

mal trato, en acentuado contraste con las otras dos instituciones (menos de un 20% de los usuarios de tribunales y fiscalía evaluó negativamente el servicio recibido). Según el *índice de satisfacción*, una tercera parte de la población usuaria está insatisfecha con el servicio que ofrece el sistema judicial, mientras que dos terceras partes se siente satisfecho.

#### *Mayor incidencia de soborno en la Policía Nacional.*

A los usuarios y usuarias se les preguntó si “tuvo que pagar algún macuteo o dinero extra” al acudir a cada una de las instancias del sistema judicial incluidas en el estudio, es decir, se buscaba indagar si fue objeto de soborno en algún momento del proceso de obtención del servicio. La información obtenida revela una proporción más baja de usuarios que reconoció haber sido sobornado en fiscalías (16%) y tribunales (20%) en contraste con el reporte ofrecido para el caso de la Policía Nacional (27%).

Según la experiencia relatada por la gente usuaria que fue entrevistada, en la policía no se soborna por igual a todos los segmentos sociales del país. El porcentaje de sobornados es mucho más elevado entre los hombres usuarios, los casos de soborno disminuyen con la edad de la persona usuaria y los residentes en la zona metropolitana de Santo Domingo están más expuestos a esta práctica

#### *El índice de prácticas policiales indebidas*

Tres indicadores fueron seleccionados para elaborar un instrumento que permitiera medir comportamientos considerados inadecuados en integrantes de una institución que tiene como uno de sus objetivos “mantener el orden y la tranquilidad pública”: *el Índice de exposición a prácticas policiales indebidas*. Se destacan primero los resultados de cada uno de los indicadores seleccionados para la construcción de este índice: acusación por un agente policial de un delito o infracción que la persona considera que no cometió (3%), haber sido objeto de soborno policial (9%), y haber visto a otra persona pagar un soborno a un policía (21%). En lo que respecta al índice, aproximadamente una de cada cuatro personas entrevistadas ofreció testimonio de por lo menos una de estas prácticas indebidas (24%).

#### *Ineficacia en el desempeño de los actores judiciales*

A través del índice que mide este aspecto se aprecia que entre 2001 y 2004 aumentó de manera muy significativa la percepción de *ineficacia en el desempeño de las funciones de los diversos actores del sistema judicial*: mientras en el 2001 el 51% de la ciudadanía consideró como poco eficaz el desempeño de los actores judiciales, en el 2004 la percepción de mal



desempeño se elevó a 65%, una diferencia de 14 puntos porcentuales, que en términos estadísticos es altamente significativa.

#### *La gente considera corruptos a la gran mayoría de los funcionarios judiciales*

De acuerdo con la percepción de las personas entrevistadas apenas el 20% de los actores del sistema judicial dominicano son íntegros, mientras que el 80% son considerados corruptos. Si sólo se toma en consideración la evaluación de muy corruptos, resulta llamativo que en términos relativos los jueces y policías encabezan el nivel más bajo de integridad, mientras que la fiscalía tiene una imagen de más integridad.

#### *La credibilidad del sistema judicial dominicano permanece muy baja*

En la Demos 2004 se incorporaron nuevas preguntas que permiten contar con un repertorio más amplio de elementos para conocer la visión de la ciudadanía y el grado de confianza que le otorga al sistema judicial dominicano, es el caso del *Índice de credibilidad*. Este índice está compuesto por tres tipos de indicadores: la percepción de la gente del funcionamiento de la justicia, la confianza en los Tribunales de la República como garantía de un juicio justo, y la confianza de la ciudadanía en que el sistema judicial castigaría al culpable de un delito.

Aunque casi la mitad de la muestra dijo confiar en que los tribunales del país garantizan un juicio justo (49%), la gran mayoría no confía en que el sistema judicial castigaría al culpable “si fuera víctima de un robo o asalto” (78%), es decir, no cree en la eficacia de la justicia para combatir el delito. A partir de la combinación de esos indicadores, los resultados del índice evidencian que el 75% de la gente considera que el sistema judicial tiene poca o ninguna credibilidad.

#### *La visión de las personas que se consideran víctimas de la delincuencia*

Una de las grandes demandas de la agenda política de la sociedad dominicana es la necesidad de resolver el problema de la creciente inseguridad ciudadana frente a la delincuencia y a la violación de los derechos humanos por parte de las autoridades responsables de proteger la vida, la integridad física y la seguridad de las personas, garantizando el libre ejercicio de los derechos y libertades. En la Demos 2004 se incluyeron varios aspectos relacionados con esta temática:

#### ▪ **La ciudadanía se siente cada vez más insegura**

Durante el período transcurrido entre la primera y última encuesta (1994 y 2004) se acentuó muy significativamente el sentimiento de inseguridad en la ciudadanía. La pregunta utilizada en las cuatro encuestas fue la siguiente: ¿cuándo está usted en su casa o sale, se siente más seguro, igual o menos seguro que hace 5 años? Los resultados indican un incremento continuo y acelerado de la proporción de personas que dijo sentirse más insegura al momento de la encuesta: 42% en el 1994 y 75% en el 2004: un aumento de la inseguridad ciudadana de 33 puntos porcentuales durante los 10 años transcurridos entre la primera y última medición. Este sentimiento de inseguridad se acompaña de una pérdida de confianza en la institución policial y en la justicia durante los diez años considerados, lo que constituye una alerta que debe ser evaluada por las autoridades del país, ya que implica un gran sentimiento de desprotección.

#### ▪ **Cuantificando las víctimas de la delincuencia**

En la Demos 2004 se incluyeron varias preguntas dirigidas a la medir la magnitud de la delincuencia y las posibles respuestas de las víctimas. Como ya se indicó, aproximadamente un 9% de la ciudadanía declaró haber sido “víctima de agresión física o delincuencia en el último año”. Tomando como referencia la población de 18 años y más, una estimación de la cantidad de personas que representa este porcentaje indica que alrededor de medio millón de dominicanos y dominicanas fueron víctimas de la delincuencia en el último año (501,432 personas) .

#### ▪ **Gran valoración de la vigencia de la ley en la detención del delincuente**

A la pregunta “*Para poder agarrar delincuentes, ¿Cree usted que las autoridades siempre deben respetar las leyes o en ocasiones pueden actuar al margen (fuera) de la ley?*” la gran mayoría de la ciudadanía (77%) desaprueba la actuación policial al margen de la ley en la detención del delincuente. La información recopilada evidencia una visión más autoritaria sobre la manera de proceder para combatir el delito entre los segmentos socioeconómicos y educativos más elevados.

## CAPITULO V. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL SISTEMA ELECTORAL

Uno de los grandes desafíos que en la actualidad enfrenta la democracia es el creciente desinterés por la vida política y la ausencia de instituciones que promuevan la participación de amplios sectores de la ciudadanía en las decisiones fundamentales que afectan sus condiciones de vida, más allá de los procesos electorales. En la mayoría de las sociedades de América Latina, el juego democrático constituye un simple mecanismo para la selección y legitimación de gobernantes y un escenario de competencia entre las elites más politizadas. Varios autores incluso cuestionan el carácter democrático de los regímenes en los que la mayoría de la población se encuentra excluida de la participación en el debate, deliberación y reflexión sobre asuntos públicos, y los partidos, burocráticamente organizados, se han apropiado de la actividad política. En tal sentido se interpreta la democracia como el régimen en el que la esfera pública se hace verdadera y efectivamente pública, pertenece a todos, está efectivamente abierta a la participación de todos.<sup>1</sup>

El desencanto de la política se asocia con la desaparición de una línea divisoria clara entre los partidos políticos y al abandono de la visión de la lucha política en términos de posiciones antagónicas entre la derecha y la izquierda. Se argumenta que la desaparición de toda referencia a apuestas diferenciadas ha producido un desplazamiento de la lucha política hacia una "república del centro" que no permite emerger la figura del adversario: "el antagonista de otrora se ha convertido en un competidor cuyo lugar se trata simplemente de ocupar, sin un verdadero enfrentamiento de proyectos".<sup>2</sup>

Otros estudiosos ponen más énfasis en las consecuencias de la pérdida de interés en la política y la desconfianza en los partidos desde la perspectiva del rol de estas organizaciones: La preocupación por los partidos surge, por un lado, de su papel imprescindible para la consolidación de las democracias en la región, y por otro de su imagen pública negativa. Se considera que "los partidos son cruciales, pero no son bien vistos".<sup>3</sup> Los ciudadanos y ciudadanas de la región simpatizan cada vez menos con sus partidos políticos, que son, en toda la región, las menos confiables de las grandes instituciones nacionales.<sup>4</sup>

Esa situación es considerada peligrosa para la democracia, "pues crea un terreno favorable para los movimientos políticos de extrema derecha o los que apuntan a la articulación de fuerzas

---

<sup>1</sup> Cornelius Castoriadis, *La democracia como procedimiento y como régimen*, 1995. Reproducción digital encontrada el 04 de octubre de 2004 en la Red mundial <http://www.inisoc.org/Castor.htm>.

<sup>2</sup> Chantal Mouffe, *La nueva lucha por el poder*, 2004, Reproducción digital encontrada el 04 de octubre de 2004 en la Red mundial: <http://www.primerolagente.com.ar/modelobi.htm>. Sobre esta temática y de la misma autora, véase también: *El retorno de lo político, comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Paidós, Barcelona, 1999.

<sup>3</sup> Diego Achard, Luis E. González, *Un desafío a la Democracia: los Partidos Políticos en Centro América, Panamá y la República Dominicana*, San José: BID/IDEA/OEA/, 2004, pp.15-18.

<sup>4</sup> Ibid, p.18

políticas en torno a identidades nacionales, religiosas o étnicas. En ausencia de formas democráticas y verdaderamente movilizadoras de identificación, es innegable el éxito que encuentra ese tipo de discurso”.<sup>5</sup>

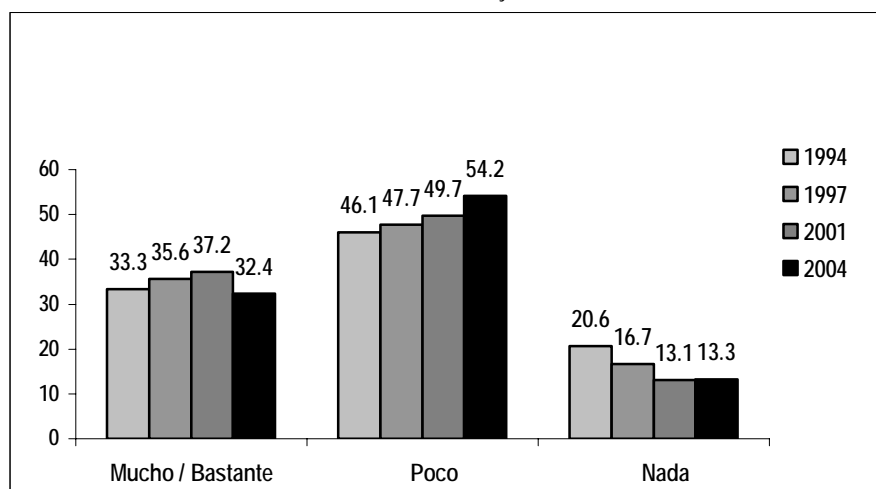
La República Dominicana no se encuentra al margen de la problemática previamente esbozada, como se evidenciará a través del análisis que se hace en este capítulo de un conjunto de indicadores relativos al interés en la política; la percepción, valoración y adhesión a los partidos políticos; así como el estudio del grado de legitimación de las elecciones y la participación de la ciudadanía en los procesos electorales.

## A. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

### 5.1 Interés en la política

En el transcurso de una década, las encuestas Demos han medido el interés de las dominicanas y dominicanos por la política utilizando diferentes tipos de indicadores. Se incluyó una pregunta directa que indaga si la persona entrevistada tenía "mucho, poco o ningún interés por los temas políticos"; y otras preguntas indirectas sobre si la gente se informa o conversa sobre temas de política. Los índices sobre interés en la política, contruidos en diferentes versiones de las encuestas Demos, han contribuido a profundizar en el análisis de este tópico y a indagar la existencia de correlaciones con otros aspectos de la cultura política dominicana.

Gráfico 5.1  
Distribución porcentual de la población según índice de interés en la política.  
Demos 1994, 1997, 2001 y 2004.



<sup>5</sup> Chantal Mouffe, *La nueva lucha por el poder*, Ob. cit.

## Perdura el desinterés de la gente por los temas políticos

Los hallazgos sobre la medición en cuatro momentos del interés de la población dominicana en la política pueden dar lugar a diferentes tipos de interpretaciones. En primer lugar se observa un permanente desencanto por los temas políticos durante la década estudiada que se pone en evidencia al comparar las respuestas a la pregunta directa que indaga si la persona entrevistada tenía "mucho, poco o ningún interés por los temas políticos": el 48.5% del total de la muestra en 1994 y el 45% en el 2004 declaró total desinterés por los temas políticos (ver cuadro 5.1 y gráfico 5.1).

Cuadro 5.1  
Distribución porcentual de la población según diferentes indicadores de interés en la política.  
Demos 1994, 1997, 2001 y 2004

	1994	1997	2001	2004
Interés por los temas políticos:				
Mucho	17.0	16.2	13.7	14.7
Poco	34.5	36.7	34.5	39.8
Ninguno	48.5	47.1	51.8	45.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

En segundo lugar, el desinterés en la política se eleva aún más cuando se mide a través del índice *grado de interés en la política*<sup>6</sup> que fue construido con preguntas más específicas: con ligeras diferencias, durante todo el período dos de cada tres de las personas entrevistadas (67%,) manifestaron que tenían poco o ninguno interés en la política (ver índice en cuadro 5.2). Si observamos los indicadores utilizados para medir el *grado de interés en la política* se destaca una mayor apatía de la gente para conversar de política y más entusiasmo en dar seguimiento a este tema a través de las noticias. Incluso resulta un hallazgo importante el alto y creciente interés que muestra la gente por informarse sobre política, aunque sea de manera ocasional: el 77% en 1994 y el 83% en 2004 señaló que con frecuencia o a veces lee, oye o ve noticias sobre política (ver cuadro 5.2).

<sup>6</sup> Para conocer el procedimiento utilizado en la construcción del Índice Grado de Interés en la Política ver Anexo IV, Índice No. 6.

Cuadro 5.2  
Distribución porcentual de la población según indicadores e Índice de interés en la política.  
Demos 1994, 1997, 2001 y 2004

	1994	1997	2001	2004
Lee, oye o ve noticias sobre política:				
Con frecuencia	30.9	33.7	35.3	28.6
A veces	45.8	47.9	49.8	54.2
Nunca	23.3	18.4	14.9	17.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Conversa con otras personas sobre temas de política:				
Con frecuencia	16.9	14.3	16.1	16.2
A veces	33.5	37.4	37.4	43.9
Nunca	49.6	48.3	46.4	39.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Índice Grado de interés en la política <sup>7</sup> :				
Mucho/ Bastante	33.3	35.6	37.2	32.4
Poco	46.1	47.7	49.7	54.2
Nada	20.6	16.7	13.1	13.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

### Disminuye el interés en la política de las capas más escolarizadas

El grado de interés en la política presenta variaciones estadísticamente muy significativas según la ubicación de las personas entrevistadas en la escala socioeconómica y su escolaridad. Así, por ejemplo, mientras sólo el 17% de los ubicados en el nivel socioeconómico muy bajo dijo tener mucho y bastante interés en política, esta proporción se eleva a 43.2% en el estrato medio alto y alto, una diferencia de 26 puntos porcentuales (cuadro 5.3). Este interés también se incrementa a medida que aumenta el grado de Hay que señalar, sin embargo que durante el período estudiado disminuye el grado de interés de los estratos más escolarizado. En efecto, mientras en 1994 el 52% del segmento poblacional que tenía 12 años y más de escolaridad tenía mucho o bastante interés en la política, esta proporción baja a un 42% en la Demos 2004, es decir una reducción de 10 puntos porcentuales. Esta tendencia indica que también las capas más escolarizadas de la población dominicana estarían perdiendo interés en la política (ver cuadro 5.4)

<sup>7</sup> El índice Grado de interés en la política se elaboró a partir los resultados de las preguntas: i) Lee, oye o ve noticias sobre política, ii) Conversa con otras personas sobre temas de política. La codificación fue:

Mucho/bastante = Con frecuencia ve, lee, escucha y conversa.  
Poco = A veces ve, lee, escucha o conversa  
Nada = Nunca ve, lee, escucha ni conversa.

Cuadro 5.3  
Distribución porcentual de la población entrevistada según índice grado de interés en la política por niveles Socioeconómicos y años de estudio. Demos 2004.

	Niveles socio-económicos				Años de estudio			Total
	Muy bajo	Bajo	Medio	Medio alto/alto	0-5	6-11	12 y más	
Grado de interés en la política:								
Mucho	5.2	8.8	13.2	19.2	5.8	12.1	21.4	12.3
Bastante	11.6	16.5	22.7	24.0	18.2	21.8	20.6	20.3
Poco	61.2	58.1	52.6	47.9	55.4	54.6	51.5	54.1
Nada	22.0	16.6	11.5	8.9	20.6	11.5	6.5	13.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Cuadro 5.4  
Distribución porcentual de la población, según índice grado de interés en la política por nivel educativo y año. Demos 1994, 1997, 2001 y 2004

	Años de estudios							
	0-5		6-11		12 y mas		Total	
	1994	2004	1994	2004	1994	2004	1994	2004
Grado de interés en la política:								
Mucho	9.0	5.8	12.0	12.0	27.5	21.4	14.4	12.2
Bastante	14.4	18.2	21.2	21.8	24.2	20.5	19.0	20.2
Poco	49.2	55.5	47.9	54.7	38.0	51.6	46.1	54.2
Nada	27.4	20.6	18.9	11.5	10.3	6.5	20.5	13.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

### Las mujeres están interesándose lentamente en la política

El análisis del grado de interés en la política revela diferencias muy significativas en términos estadísticos según sexo de la población entrevistada, contraste que se mantiene durante el período considerado: en 1994 el 25% de las mujeres y el 42% de los hombres tenían mucho o bastante interés en la política, cifras que se mantienen sin alteración diez años después. Sin embargo, si se observan los cambios que se experimentan en los segmentos poblacionales que tienen menor interés en la política se revela cierto cambio en la actitud de las mujeres. Entre 1994 y 2004, la proporción de mujeres que aparece en el índice con ningún grado de interés en la política se reduce de 28 a 15%, lo que significa que durante los últimos diez años, trece de cada cien mujeres se incorporaron al segmento de la población femenina que se interesa por lo menos un poco en la política. (ver cuadro 5.3). En síntesis, durante la década estudiada se mantiene el desinterés de gente por la política, aunque las diferencias entre la población entrevistada son muy marcadas: la política es un tema que despierta mayor interés entre los hombres, las personas más escolarizadas y los estratos socioeconómicos medios altos y altos.

Cuadro 5.5  
Distribución porcentual de la población, según índice grado de interés en la política por sexo.  
Demos 1994, 1997, 2001 y 2004

	Femenino				Masculino			
	1994	1997	2001	2004	1994	1997	2001	2004
Grado de interés en la política:								
Mucho	9.2	6.9	7.8	7.9	19.7	19.9	20.4	17.2
Bastante	15.9	19.7	20.8	17.1	22.1	27.9	25.4	23.8
Poco	47.0	50.7	54.5	60.1	45.3	43.6	45.2	47.5
Nada	28.0	22.6	16.9	14.9	12.9	8.6	9.0	11.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

## 5.2 La participación en partidos políticos

En las sociedades modernas las decisiones políticas fundamentales no se toman mediante la práctica de una democracia directa, sino a través de un proceso de delegación-representación. En ese contexto los partidos han ocupado un rol estelar dentro del conjunto de instituciones del sistema político ya que, entre otros factores, han constituido el canal más importante para acceder a la representación política de los intereses societales en los principales centros de ejercicio del poder. A partir de estas premisas, el juego democrático supone la aceptación, regulación y legitimación de una elite que se especializa en el ejercicio de este rol a través de los partidos.

Si bien en la República Dominicana los partidos políticos no están regidos por una ley especial, como existe en otros países,<sup>8</sup> un conjunto de disposiciones contenidas en la Ley Electoral regulan la participación de estas organizaciones en los procesos electorales<sup>9</sup> y durante los últimos diez años se han producido reformas de índole diversas encaminadas a lograr una mayor institucionalización y democratización de estas organizaciones. Entre las principales reformas que atañen al sistema de partidos se destacan: la creación de nuevas circunscripciones electorales para elegir diputaciones y regidurías, así como el voto preferencial, ambas reformas encaminadas a establecer vínculos más estrechos entre representantes y representados; la cuota mínima de candidatura femenina, orientada a incentivar la representación de las mujeres en el cuerpo legislativo y en la Sala Capitar; y la legislación electoral del 1997 que le asignó

<sup>8</sup> Hay que indicar, sin embargo, que desde enero del 2000 existe un "Anteproyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas, elaborado por la antigua Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (COPRYME). Aunque todavía este Anteproyecto no ha sido aprobado por el Congreso Nacional, ha despertado el interés de diversos sectores y ha sido objeto de discusión en diferentes eventos organizados por entidades sociales y políticas. Véanse: COPRYME-PNUD, *Anteproyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Política*, Santo Domingo: Amigo del Hogar, 2000. También: Participación Ciudadana, *Democracia y Partidos Políticos: Legislación y Expectativas de Cambio*. Santo Domingo: Mediabyte, 2002.

<sup>9</sup> Véase Roberto L. Rodríguez Estrella, "Legislación y financiamiento de los partidos políticos en la República Dominicana", En: Participación Ciudadana, Ob. cit. 2002. También Isis Duarte, "Financiamiento estatal a los partidos políticos dominicanos y monitoreo de gastos publicitarios". *Ibid.*



financiamiento estatal permanente a los partidos políticos. Igualmente los tres partidos que tienen mayor representación electoral han ensayado modalidades de selección de las candidaturas mediante primarias internas.<sup>10</sup>

Podría esperarse que la implementación de este conjunto de leyes y disposiciones, así como otras incluidas en la reforma constitucional de 1994 que incidieron también en el ejercicio de la política partidista en el país, contribuyeran a mejorar la imagen de los partidos políticos y propiciaran un mayor interés de la ciudadanía por la participación en el ámbito público. Sin embargo los hallazgos de las encuestas Demos no avalan este supuesto y ponen en evidencia que el desinterés de la ciudadanía por la vida política está asociada, entre otros factores, a la falta de credibilidad de sus principales actores e instituciones.

Varios aspectos sobre las instituciones políticas partidistas se abordarán en esta sección. Al igual que en otras encuestas Demos, se aportará información sobre la pertenencia a organizaciones políticas y los factores que inciden en el nivel de simpatía y membresía, la confianza de la ciudadanía en estas organizaciones y las percepciones sobre las funciones que desempeñan, entre otros aspectos. Además de dar seguimiento a los posibles cambios en esos tópicos, una de las novedades de la Demos 2004 que se presenta en esta oportunidad es el estudio de la adhesión de la ciudadanía con partidos políticos específicos, temática que no había sido indagada en las encuestas anteriores.

### **La mayoría de la gente piensa que los partidos no representan sus intereses**

Durante la década estudiada no se produjo ningún cambio significativo respecto a la percepción de la ciudadanía sobre los intereses que defienden los partidos políticos. Al igual que en 1994, en 2004 un sector minoritario de la muestra (7%) apoya la idea de que en República Dominicana los partidos políticos defienden los intereses de "todos los grupos de la sociedad"; mientras que la mayoría se distribuye entre un 48% que considera que sólo defienden los intereses de los políticos, y el 45% que les atribuye la función, aún más limitada, de defender los intereses de "algunos grupos o personas". (cuadro 5.6). Esta percepción es coherente con la amplia aceptación de otra idea relacionada con el uso patrimonial de los bienes del Estado y la corrupción administrativa: el 75% en 1994 y el 80% en 2004 está de acuerdo con que los políticos cuando llegan al gobierno se aprovechan siempre de sus cargos (cuadro 5.18).

---

<sup>10</sup> Recientemente, en agosto del 2004, fue promulgada una ley especial que obliga a los partidos políticos a implementar primarias abiertas, simultáneas y bajo supervisión de la Junta Central Electoral.

Cuadro 5.6  
Distribución de la población entrevistada según opinión sobre los intereses que defienden los partidos por año.1994, 1997, 2001 y 2004.

Los partidos políticos defienden intereses y necesidades de:	1994	1997	2001	2004
Todos los grupos de la sociedad	8.8	10.6	7.1	7.4
Sólo de algunos grupos o personas	40.6	43.4	38.0	44.9
Sólo de los partidos	50.5	46.0	54.9	47.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Resulta importante destacar que, entre 2001 y 2004, aumenta la percepción de que los partidos políticos sólo defienden los intereses de algunos grupos o personas (un incremento de nueve puntos porcentuales), lo que indica que de acuerdo con la visión de la gente, en los últimos años el sistema vigente de partidos del país está cerrando el círculo de los intereses políticos que representan, percepción que es más frecuente entre las personas que tienen mayor escolaridad (cuadro 5.7).

Cuadro 5.7  
Distribución porcentual de opiniones sobre la utilidad de los partidos, intereses que defienden y sobre quien debe seleccionar los candidatos, por educación y estrato socioeconómico. Demos 2004.

	Años de estudio			
	0-5	6-11	12 y mas	Total
En República Dominicana, los partidos:				
Solo sirven para participar en las elecciones cada 2 años	60.7	56.5	60.0	58.7
Dificultan la participación de la Gente en la política	23.9	25.0	20.0	23.3
Permiten a la gente participar a todos los niveles	15.3	18.6	20.0	17.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Los partidos políticos defienden intereses y necesidades de:				
Solo los partidos	50.5	48.2	51.5	47.7
Solo de algunos grupos o personas	40.9	44.6	39.6	44.9
De todos los grupos de la sociedad	8.6	7.2	8.9	7.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Quién debe seleccionar los candidatos a puestos electorales:				
Las bases de cada partido	63.9	63.8	55.0	66.8
Los dirigentes de cada partido	20.0	23.4	23.9	20.4
El candidato a la presidencia	13.9	11.7	17.3	11.1
Otra respuesta	2.2	1.1	3.9	1.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

### Percepciones sobre las funciones de los partidos

Si de acuerdo a la apreciación de amplios sectores de la población entrevistada los partidos no representan los intereses de las grandes mayorías, es decir, si estas organizaciones están desprovistas de vocación para asumir una representación democrática, de ejercer el “poder del pueblo para el pueblo”, resulta pertinente indagar qué funciones desempeñan, para qué sirven los partidos políticos, según el parecer de la gente.

El análisis de la información aportada por las cuatro encuestas aplicadas entre 1994 y 2004 permite afirmar que la mayoría de la gente tiene una imagen muy negativa de las funciones de los

partidos políticos. Una gran mayoría (63% en 1994 y 59% en 2004), considera que estas organizaciones *sólo sirven para participar en elecciones*, limitando drásticamente el papel que realizan los partidos políticos y las posibilidades que tienen de representar un espacio de promoción y ampliación del ejercicio democrático (cuadro 5.8). En el otro extremo, sólo un 18% emitió un juicio positivo sobre estas organizaciones, al opinar que los partidos *permiten múltiples formas de participación* en la política.

Cuadro 5.8  
Distribución de la población entrevistada según opinión sobre las funciones de los partidos por año.  
1994, 1997, 2001 y 2004.

Cree usted que en la República Dominicana los partidos políticos:	1994	1997	2001	2004
Permiten a la gente participar a todos los niveles	20.4	18.4	14.6	17.9
Sirven sólo para participar en elecciones cada cuatro(o dos) años	63.2	66.9	69.6	58.7
Dificultan la participación de la gente en la política.	16.4	14.7	15.9	23.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Entre 2001 y 2004 se observa una disminución de 9 puntos porcentuales en la proporción de la muestra entrevistada que considera como rol exclusivo de los partidos su utilidad como vía de participación electoral. Este cambio en la percepción es el resultado de un aumento en la franja de la población que tiene una imagen más negativa aún: la ciudadanía que opina que los partidos *dificultan la participación de la gente en la política* (que pasa de 16% a 23% en los últimos tres años, ver cuadro 5.8). La inutilidad de los partidos políticos fuera del ámbito electoral es una percepción bastante homogénea, ya que no registra diferencias significativas por sexo, niveles socioeconómicos y zonas de residencia.

### Valoración de la democracia interna en la selección de las candidaturas

A pesar de que el sistema de primarias como vía de selección interna de las candidaturas a puestos de representación política está ganando aceptación dentro de los tres partidos políticos mayoritarios del país, todavía las cúpulas dirigenciales se reservan una importante cuota de selección en las opciones de representación a cargos en los ámbitos legislativos y municipales.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Esta práctica fue documentada durante el proceso electoral del 2002. En estas elecciones, los partidos políticos que celebraron primarias no sometieron al voto universal de la militancia la elección de todas las candidaturas. Amparados en disposiciones reglamentarias y estatutarias, los cuerpos directivos disfrutaron de la potestad de asignar una cuota bastante importante de las candidaturas: 20% de todos los puestos en el PRSC (que en esa ocasión eran asignados personalmente por el Presidente ad-vitem del partido, Joaquín Balaguer); un 30% en el PRD, también en todos los puestos; y, el caso del PLD, un 50% en la mayoría de las candidaturas. Véase: Isis Duarte, *La Representación femenina en el Congreso y el Ayuntamiento, análisis de los resultados electorales de 2002*: Participación Ciudadana, Santo Domingo, agosto, 2002, p. 17.

En tal sentido resulta idóneo conocer en qué medida la ciudadanía valora la importancia de medidas que contribuyen a democratizar los procesos internos de selección. Los resultados indican que, con una cifra semejante en todas las encuestas, una amplia mayoría de la gente (63% en 1994 y 67% en 2004) opina que la selección de las candidaturas a puestos electorales debe recaer sobre "las bases de cada partido", mientras sólo sectores minoritarios apoyan el control de este proceso por los dirigentes o cree que debe hacerlo el candidato o candidata a la presidencia (ver cuadro 5.9).

Cuadro 5.9  
Distribución porcentual de opiniones sobre quien debe seleccionar los candidatos por estrato socioeconómico. Demos 2004.

	Niveles socioeconómicos				Total
	Muy bajo	Bajo	Medio	Medio alto/alto	
Quien debe seleccionar los candidatos a puestos electorales:					
Las bases de cada partido	55.0	61.3	69.3	74.1	66.8
Los dirigentes de cada partido	23.9	23.7	19.9	14.5	20.4
El candidato a la presidencia	17.3	13.6	9.3	9.6	11.1
Otra respuesta	3.9	1.4	1.5	1.7	1.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Los datos correspondientes a la Demos 2004 indican que el reclamo de mayor participación de las bases en la selección de las candidaturas electorales de los partidos es mucho mayor entre los hombres (70%) con respecto a las mujeres (64%). También la valoración de este procedimiento aumenta muy significativamente en términos estadísticos con el nivel socioeconómico y educativo de la ciudadanía. La asociación más marcada se produce según el nivel socioeconómico: ya que la demanda de mayor participación de las bases es de 55% en el estrato más bajo y de 74% para el medio alto y alto, lo que arroja una diferencia de 29 puntos porcentuales, altamente significativa en términos estadísticos (ver cuadro 5.9).

En síntesis, aunque sobre este aspecto no se han producido variaciones sustanciales durante la década, los hallazgos de las encuestas Demos demuestran que la población dominicana asigna una gran importancia a la participación de "las bases" en la selección de las candidaturas a puestos electorales, lo que puede ser interpretado como un reconocimiento de la necesidad de democratizar los partidos, y como una manera de cuestionar prácticas autoritarias que tienden a concentrar en los organismos directivos y en los líderes las decisiones fundamentales.

## Una década sin cambios en la pertenencia y simpatía partidaria

Dos indicadores han sido utilizados para medir el arraigo de los partidos <sup>12</sup> la permanencia de los partidos en el tiempo y la identificación ciudadana con los partidos. La *permanencia* de los partidos muestra la perdurabilidad de sus vínculos con sus electores y electoras y se mide por el número de escaños que controlan en el parlamento. La segunda dimensión, la *identificación* de la ciudadanía con los partidos, se refiere a cuán cerca de los partidos se sienten los votantes (cercanía, afinidad). Se registra a través de encuestas de opinión. Ambos aspectos, la capacidad para retener votantes y escaños, se consideran sustanciales para el fortalecimiento institucional de los partidos.

Las cuatro encuestas Demos han medido la *identificación* o adhesión de la ciudadanía con los partidos, sin embargo, en los diez años que cubren las encuestas la proporción de la ciudadanía que admitió pertenecer a un partido político no ha cambiado (18% en 1994 y 19% en 2004). Se observa más bien una leve tendencia a disminuir el porcentaje que afirma simpatizar por un partido a favor de quienes no tienen afinidad partidaria, franja poblacional que aumenta de un 30% a un 37% en la década estudiada (ver gráfico 5.2).

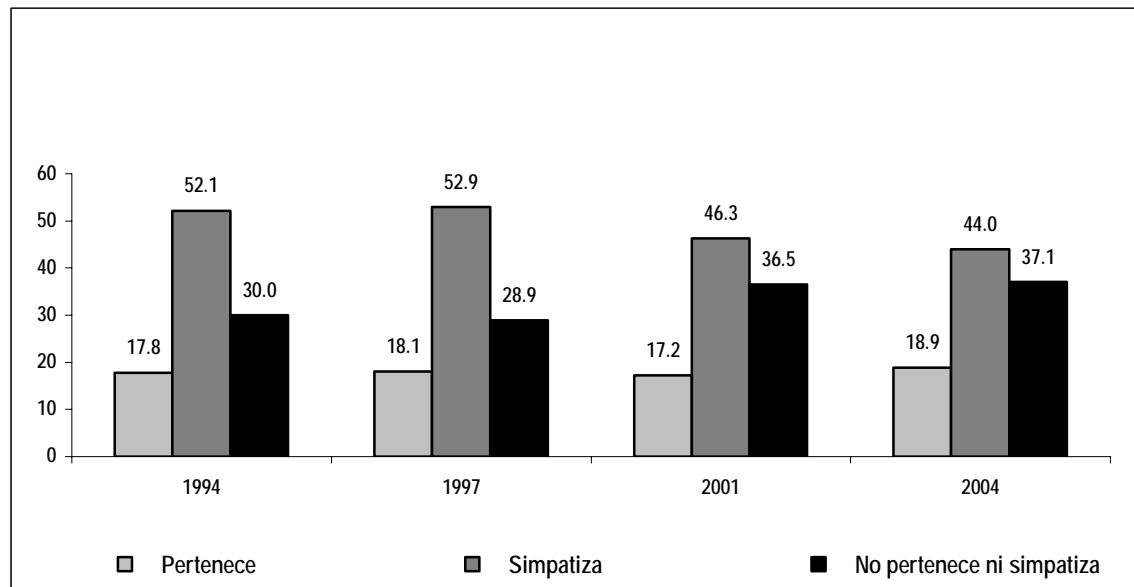
Los hallazgos de estas encuestas revelan, sin embargo, que una alta proporción de la población tiene afinidad partidaria, ya que un 52% en 1994 y un 44% en 2004, dice simpatizar por algún partido. Si agregamos a esa información la membresía, resulta que el 63% los dominicanos y dominicanas se identifican con algún partido político (ver gráfico 5.22). La comparación de estos datos con las estadísticas de la región centroamericana indica que la República Dominicana registra la proporción más alta de adhesión ciudadana a los partidos políticos: mientras el promedio regional de afinidad del público con los partidos es de 46%, en el país se sitúa, como ya se indicó, en 63%.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Diego Achard, Luis E. González, *Ob. cit.* p. 32. Se entiende por arraigo de los partidos a la solidez y estabilidad de los vínculos de los partidos con la ciudadanía.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 35. Los datos corresponden al año 2003, excepto en el caso de República Dominicana que toma como referencia la Demos 2004. Los países considerados fueron Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Panamá y República Dominicana.

Gráfico 5.2  
Distribución porcentual de la población entrevistada según pertenencia/simpatía  
partidaria por años. Demos 1994, 1997, 2001 y 2004.



Se presentan diferencias en la adhesión de la población dominicana a partidos políticos según factores sociales y demográficos. En todas las encuestas Demos se registra una tasa de membresía mayor entre los hombres con relación a las mujeres (en el 2004 22% y 16%, respectivamente), y la pertenencia a partidos políticos tiende a incrementarse de manera significativa a medida que aumenta la edad de la persona entrevistada (10% en el grupo etario de 18 a 24 años y 23% en el de 50 años y más, ver cuadro 5.10).

Un dato novedoso que aporta la Demos 2004 es la relación entre credo religioso y afinidad política que pone en evidencia una mayor membresía en partidos políticos de los devotos de la religión católica (21%) con respecto a los que practican la religión evangélica (13%, ver cuadro 5.11).

Cuadro 5.10  
Distribución porcentual de la población entrevistada por pertenencia y simpatía partidaria,  
según variables sociodemográficas. Demos 2004.

	Síntesis de pertenencia a partido			
	Pertenece	Simpatiza	No pertenece ni simpatiza	Total
Sexo entrevistado(a) :				
Masculino	22.3	42.6	35.1	100.0
Femenino	15.9	45.3	38.8	100.0
Grupos de edad:				
18-24	10.4	52.1	34.9	100.0
25-34	17.2	43.5	37.1	100.0
35-49	24.6	39.0	35.9	100.0
50 y más	22.6	42.5	36.9	100.0
Año de estudio:				
0-5	18.3	45.8	35.9	100.0
6-11	18.4	44.7	36.9	100.0
12 y mas	20.5	40.6	39.0	100.0
Total	18.9	44.0	37.1	100.0

Cuadro 5.11  
Distribución porcentual de la población entrevistada por pertenencia y simpatía partidaria, según  
pertenencia/práctica religiosa. Demos 2004.

	Síntesis de pertenencia a partido			
	Pertenece	Simpatiza	No pertenece ni simpatiza	Total
Pertenencia/Practica religiosa:				
No pertenece	15.0	45.7	39.3	100.0
Católico practicante	21.2	44.0	34.9	100.0
Católico no practicante	21.7	45.3	33.0	100.0
Evangélico practicante	12.7	36.6	50.8	100.0
Evangélico no practicante	14.6	55.1	30.3	100.0
Otras religiones	13.1	17.7	69.2	100.0
Total	18.9	44.1	37.0	100.0

### Los partidos políticos preferidos por la población entrevistada

La Demos 2004 incorpora el estudio de la afinidad de la ciudadanía con los diferentes partidos políticos que existen en el país. Los datos recopilados a través del nuevo instrumento aportan información sobre Los partidos políticos preferidos por la población entrevistada y los cambios que se han experimentado en la militancia y simpatía política en los últimos 5 años. Esta novedad resulta de suma relevancia ya que, por un lado, permitirá conocer un conjunto de tópicos vinculados al análisis de simpatías o membresías políticas de los dominicanos y dominicanas, incluyendo los factores condicionantes de la afinidad política, mientras, por otro lado, aportará nuevos elementos para indagar sobre otros aspectos de la cultura política y la democracia en la República Dominicana.

## La mayoría de la población entrevistada se identifica con el PLD

Como ya se indicó, más de la tercera parte de la ciudadanía declaró que al momento de la encuesta no tenía afinidad política (38%), mientras que la mayoría (62%) se identifica con algún partido. La revisión de la información de las personas que declararon algún tipo de afinidad indica que, al momento de aplicar la encuesta<sup>14</sup>, el Partido de la Liberación Dominicana se ubica en el primer lugar en las preferencias políticas de la ciudadanía muy por encima de las demás organizaciones: el PLD agrupa el 48% del total de las personas que declararon pertenecer a un partido y el 68% del total de las simpatías políticas. Si sumamos esas dos categorías de afinidad política, se concluye que aproximadamente dos meses antes de las Elecciones Presidenciales del 2004 el PLD concentraba la preferencia del 62% de la ciudadanía que declaró membresía o simpatía por un partido político (ver cuadro 5.12).

Cuadro 5.12  
Distribución porcentual de la población que en la actualidad pertenece a un partido  
y la que simpatiza. Demos 2004

Solo la población que pertenece o simpatiza en la actualidad:	Porcentajes
Partido al que pertenece en la actualidad (Membresía):	
Pertenece al PRD	40.6
Pertenece al PLD	48.4
Pertenece al PRSC	10.6
Pertenece a otro partido	0.5
Total (población pertenece actualmente a partidos )	100.0
Partido al que simpatiza en la actualidad:	
Simpatiza por el PRD	18.7
Simpatiza por el PLD	67.7
Simpatiza por el PRSC	12.7
Simpatiza por otro partido	0.8
Total (población simpatiza actualmente por partidos )	100.0
Partido al que pertenece y simpatiza en la actualidad:	
Simpatiza o pertenece al PRD	25.3
Simpatiza o pertenece al PLD	61.8
Simpatiza o pertenece al PRSC	12.1
Simpatiza o pertenece a otro partido	0.7
Total (población pertenece/simpatiza actualmente partidos )	100.0

Se destacan variaciones en la preferencia de la población por determinados partidos. La afinidad política con el PLD es inversamente proporcional a la edad de la gente: mientras el 46% de las personas menores de 25 años afirmó simpatizar o pertenecer a este partido, el porcentaje desciende a 28.5 en el grupo erario de 50 años y más. También hay mas probabilidad de encontrar peledéistas en la zona metropolitana de Santo Domingo (44%) con respecto a las otras localidades del país (35% en área rural, ver cuadro 5.13), y la afinidad por el partido morado aumenta con el grado de escolaridad de las personas entrevistadas (ver cuadro 5.14). En síntesis

<sup>14</sup> Los datos correspondientes a la Demos 2004 fueron recopilados durante los meses de febrero y marzo de ese año.



este partido tiene mayor arraigo entre los jóvenes, los habitantes en el área metropolitana de Santo Domingo y entre la gente con mayor escolaridad.

La población que manifestó afinidad política con el PRD presenta un perfil diferente. La proporción de perredeístas disminuye con el tamaño de la localidad donde se reside (20% en áreas rurales y sólo 11% en la zona metropolitana de Santo Domingo); es mayor entre la gente con menor escolaridad (19%) respecto a los que tienen mayor nivel de estudio (15%), y aumenta de manera proporcional con la edad de la gente (7.5% en quienes tienen entre 18-24 años y 25% entre el grupo etario de 50 años y más). En síntesis el partido blanco encuentra mayor aceptación entre quienes habitan en las zonas rurales, las personas de mayor edad y quienes tienen menor grado de escolaridad (Véase cuadros 5.13 y 5.14).

Cuadro 5.13  
Distribución porcentual de la población entrevistada según partido al que pertenece o simpatiza en la actualidad, según variables indicadas. Demos 2004

	Zona geográfica			
	DN/Santo Domingo	Resto urbana	Resto rural	Total
Partido al que pertenece y al que simpatiza en la actualidad:				
No pertenece ni participa	39.9	38.1	35.5	37.9
Simpatiza por el PRD	5.2	7.7	11.9	8.1
Simpatiza por el PLD	34.5	26.9	26.6	29.2
Simpatiza por el PRSC	2.8	6.6	7.1	5.5
Simpatiza por Otro partido	0.5	0.4	0.1	0.4
Pertenece al PRD	6.2	8.4	8.3	7.7
Pertenece al PLD	9.5	9.2	8.5	9.1
Pertenece al PRSC	1.4	2.6	1.8	2.0
Pertenece a otro partido	0.1	0.1	0.1	0.1
Total (población entrevistada)	100.0	100.0	100.0	100.0
Partido al que pertenece o simpatiza en la actualidad:				
No pertenece ni participa	39.9	38.1	35.5	37.9
Simpatiza o pertenece al PRD	11.4	16.2	20.2	15.7
Simpatiza o pertenece al PLD	44.0	36.1	35.2	38.4
Simpatiza o pertenece al PRSC	4.2	9.2	8.9	7.5
Simpatiza o pertenece a otro partido	0.6	0.5	0.2	0.4
Total (población entrevistada)	100.0	100.0	100.0	100.0

La población que afirmó simpatizar o pertenecer al PRSC tiene un patrón parecido al de los y las afines al PRD ya que la proporción de afinidad es mayor en las zonas rurales y entre la gente menos escolarizada (cuadro 5.13 y 5.14). Difiere en cuanto a la simpatía por grupos de edad, mostrando una mayor preferencia por este partido entre los menores de 25 años y los mayores de 49 años.

Cuadro 5.14  
Distribución porcentual de la población entrevistada según partido al que pertenece o simpatiza  
en la actualidad, según variables indicadas. Demos 2004

	Años de estudio		
	0-5	6-11	12 y mas
Partido al que pertenece o simpatiza en la actualidad:			
No pertenece ni simpatiza	36.3	37.7	40.6
Simpatiza o pertenece al PRD	19.0	13.6	14.8
Simpatiza o pertenece al PLD	33.9	41.9	38.7
Simpatiza o pertenece al PRSC	10.3	6.6	5.1
Simpatiza o pertenece a otro partido	0.5	0.2	0.8
Total	100.0	100.0	100.0

### Los cambios en las preferencias políticas: las deserciones y los desplazamientos interpartidistas

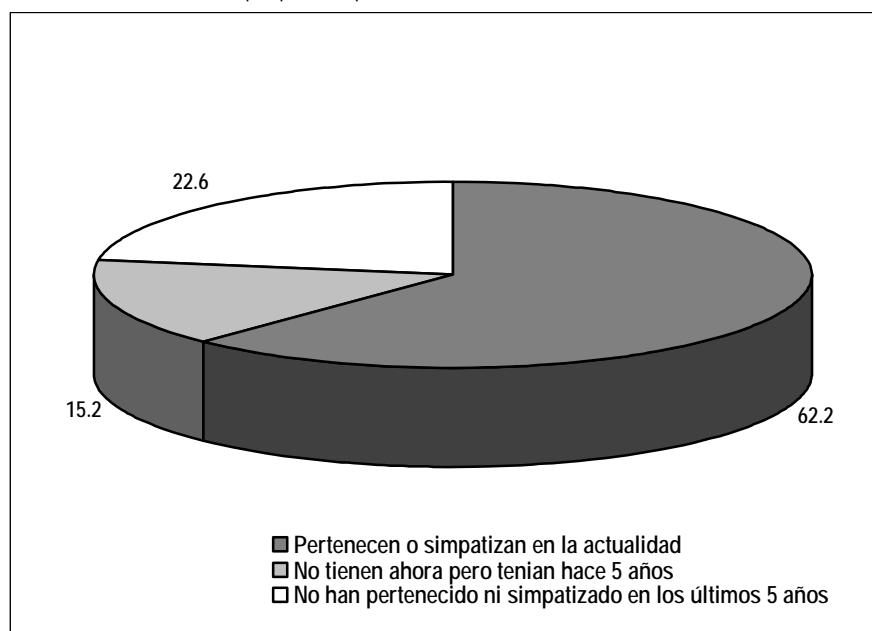
Uno de los fenómenos que ha despertado interés entre los estudiosos de los sistemas políticos/electorales en América Latina es el desplazamiento del voto entre los diferentes partidos de un proceso electoral a otro o *volatilidad del voto*.<sup>15</sup> La inestabilidad derivada de altos grados de volatilidad, con cambios radicales en el apoyo electoral a uno u otro partido, “agrega un factor que hace imprevisible la continuidad de las políticas gubernamentales y aleja de la administración del Estado a personalidades valiosas y con experiencia de gobierno”.<sup>16</sup> En la última década este rasgo de la política regional se ha manifestado con claridad en el país, como lo evidencian las estadísticas electorales: en las últimas elecciones dominicanas el total de votos obtenidos por el PLD y aliados se duplicó, ya que pasó de 28.8% que había computado en las elecciones legislativas del 2002 a 57.1%; mientras el PRD en el gobierno perdía buena parte de su electorado, pasando de 42.2% a 33.6%; y el PRSC disminuye drásticamente su votación al bajar de 24.4% a sólo 8.6%.<sup>17</sup> En esta sección se abordan dos aspectos vinculados estrechamente con el concepto de volatilidad: los desplazamientos en las simpatías y pertenencias y el caso de las deserciones políticas.

<sup>15</sup> Sobre el concepto de volatilidad del voto véase: IIDH-CAPEL, Diccionario Electoral, Tomo II, San José: Mars Editores S.A., 2000, p. 1235.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 1235-1236.

<sup>17</sup> Datos provistos por la JCE. Todas las cifras incluyen las alianzas.

Grafico 5.3  
Síntesis del perfil de la población entrevistada según pertenencia/simpatía  
por partidos políticos. Demos 2004.



### Las deserciones políticas

Al segmento de la población que al momento de la encuesta no tenía afinidad política (38%) se les preguntó si en los últimos 5 años simpatizaba o pertenecía a un partido. Los resultados de esta indagación permiten reconstruir varios aspectos de la afinidad política del pasado mediato en contraste con la situación actual (cuadro 5.15 y gráfico 5.3):

- El 15% de la muestra entrevistada había desertado de la política, es decir, no tenía afinidad política al ser encuestado pero admitió haber pertenecido o simpatizado con algún partido político en los últimos 5 años.
- Los partidos que han sufrido mayor pérdida de militancia o simpatía por deserción o desencanto en los últimos 5 años son el PRD y el PRSC, ya que en conjunto suman el 84% del total de los desencantados; mientras que, por el contrario, sólo un 15.5% de las personas que desertaron eran afines al PLD.
- En los últimos 5 años, el 77% de la población dominicana mayor de 18 años admitió que tiene o ha tenido afinidad, de pertenencia o de simpatía, con algún partido político (62% al momento de la encuesta y 15% que admitió haber simpatizado o militado en el período considerado).
- En contraposición con lo anterior, sólo una franja minoritaria de la ciudadanía se ha mantenido al margen de vínculos partidarios (23%).

Cuadro 5.15  
Síntesis del perfil de la población entrevistada según pertenencia/simpatía  
por partidos políticos. Demos 2004

	Frecuencia	Porcentajes
a) Partido al que pertenece y simpatiza en la actualidad:		
PRD	680	25.3
PLD	1659	61.8
PRSC	324	12.1
Otro partido	19	0.7
Subtotal pertenencia y simpatía actual	2683	100.0
b) Ahora no tiene afinidad pero en los últimos 5 años pertenecía o simpatizaba por:		
PRD	412	62.8
PLD	102	15.5
PRSC	138	21.0
Otro partido	4	0.6
Subtotal personas que cambiaron la afinidad política	656	100.0
c) En los últimos 5 años no ha pertenecido ni simpatizado	975	100.0
Síntesis perfil pertenencia/simpatía:		
a) Pertenecen o simpatizan en la actualidad	2683	62.2
b) No tienen ahora pero tenían hace 5 años	656	15.2
c) No han pertenecido ni simpatizado en los últimos 5 años	975	22.6
Total población entrevistada	4314	100.0

### La movilidad política o el desplazamiento de las afinidades:

También a la franja poblacional que al momento de la entrevista afirmó que tenía simpatía o pertenecía a un partido se le preguntó si había cambiado de afinidad política en los últimos 5 años. Los hallazgos indican que una proporción importante de la ciudadanía, equivalente al 27% de las personas que hoy pertenece o simpatiza por un partido y el 18% de la muestra, había cambiado de afinidad (cuadro 5.16).

La mayor parte de la gente que cambió de afinidad política pertenecía al PRSC y al PRD, lo que sumado al hallazgo anterior sobre la población que desertó en los últimos 5 años, indica que el crecimiento del PLD se ha nutrido de desertores y emigrantes de los otros dos partidos mayoritarios. (cuadro 5.16).

La estimación realizada indica que aproximadamente 1,417 personas, el 33% del total de la muestra, participaron en este doble proceso de renunciar a la antigua adhesión a un partido político por desencanto (15% del total entrevistado) o por desplazamiento de la afinidad de un partido a otro (18%). En síntesis estos hallazgos evidencian una importante *volatilidad de la vida política* en el país, cuyas raíces deberán ser analizadas en profundidad.

**Cuadro 5.16**  
Distribución de las personas entrevistadas que tienen afinidad política en la actualidad pero que habían cambiado en los últimos 5 años. Demos 2004

	Frecuencia	Porcentajes
Partido al que pertenecía o simpatizaba en los últimos 5 años: (entre los que tienen afinidad en la actualidad) :		
No ha cambiado su pertenencia o simpatía	1985	72.3
Pertenecía/simpatizaba por el PRD	323	11.8
Pertenecía/simpatizaba por el PLD	87	3.2
Pertenecía/simpatizaba por el PRSC	346	12.6
Pertenecía/simpatizaba por otro partido	5	0.2
Total	2746	100.0

**Cuadro 5.17**  
Distribución porcentual de la población entrevistada según partido al que pertenecía o simpatizaba antes, según variables indicadas. Demos 2004

	Años de estudio			Niveles socio-económicos			
	0-5	6-11	12 y mas	Muy bajo	Bajo	Medio	Medio alto/alto
Partido al que pertenecía o simpatizaba (Entre los que pertenecen/simpatizan):							
No han cambiado su pertenencia o simpatía	71.1	71.3	75.6	71.8	70.7	72.3	75.5
Cambió: pertenecía/simpatizaba por el PRD	10.6	12.4	12.3	10.7	11.5	12.9	9.5
Cambió: pertenecía/simpatizaba por el PLD	3.6	2.8	3.1	1.0	2.9	3.8	2.8
Cambió: pertenecía/simpatizaba por el PRSC	14.6	13.3	8.5	16.4	14.6	10.9	12.2
Cambió: pertenecía/simpatizaba por otro	0.0	0.1	0.5	0.2	0.2	0.2	-
Partido al que pertenecía o simpatizaba (entre los que no pertenecen ni participan):							
No ha pertenecido ni ha simpatizado	56.0	60.5	63.4	59.4	54.5	61.4	65.3
Pertenecía/simpatizaba por el PRD	26.0	26.2	22.8	20.1	32.1	22.2	22.8
Pertenecía/simpatizaba por el PLD	4.2	7.1	7.5	4.9	5.0	7.7	5.5
Pertenecía/simpatizaba por el PRSC	13.8	5.9	5.8	15.5	8.4	8.5	5.5
Pertenecía/simpatizaba por otro partido	-	0.3	0.6	-	-	0.3	0.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

### 5.3 La credibilidad de la clase política dominicana

El índice de credibilidad de la clase política dominicana fue construido a partir de la aceptación o rechazo de tres percepciones sobre los partidos y los políticos, analizadas con anterioridad<sup>18</sup>: los partidos sólo sirven para participar en elecciones cada 2 años, los partidos sólo defienden los intereses y necesidades de los partidos políticos, los políticos cuando suben se aprovechan siempre de sus cargos. Los resultados de este índice correspondientes al 2004 indican que según el parecer del 64% de la gente entrevistada la clase política dominicana goza de poca o ninguna credibilidad, mientras sólo el 37% piensa que tiene mediana o alta credibilidad (ver cuadro 5.18). Esta visión es bastante unánime ya que no presenta variaciones significativas cuando se distribuye la población por sexo, zona de residencia, escolaridad y nivel socioeconómico.

Cuando se analiza el índice en una perspectiva temporal no se evidencian cambios en la credibilidad ciudadana respecto a la clase política dominicana. En efecto, si bien entre 1997 y 2001

<sup>18</sup> Para mayor información sobre la construcción del Índice de credibilidad de la clase política, véase el Anexo IV. Índice No. 15

se produce un descenso de 9 puntos porcentuales en el índice, al final del período, es decir en 2004, la credibilidad vuelve a situarse en el valor que tenía al inicio: el 64% desconfía totalmente o atribuye poca credibilidad a políticos y partidos (ver cuadro 5.18).

Cuadro 5.18  
Distribución porcentual de la población entrevistada por índice de credibilidad de la clase política, según año. Demos 1994, 1997, 2001 y 2004

Indicadores de Credibilidad	1994	1997	2001	2004
Los partidos sólo sirven para participar en elecciones cada 2 años	63.2	66.9	69.6	58.7
Los partidos sólo defienden los intereses y necesidades de los partidos políticos	50.5	46.0	54.9	47.7
Los políticos cuando suben se aprovechan siempre de sus cargos	75.1	71.9	78.3	80.4
Índice de Credibilidad de la clase política:				
Alta credibilidad	8.4	7.8	6.0	6.7
Mediana credibilidad	28.3	29.5	22.0	29.3
Baja credibilidad	41.0	40.5	42.0	42.3
Ninguna credibilidad	22.3	22.2	30.0	21.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Cuando el índice de credibilidad de la clase política se analiza bajo el tamiz de la pertenencia de la población entrevistada a organizaciones políticas se obtienen resultados muy significativos que ponen en evidencia una división notable entre la percepción de las personas que no pertenecen ni simpatizan por partidos versus las que tienen algún grado de afinidad política partidaria. Como se destaca en el cuadro 5.19 (mientras el 57% de los que pertenecen a un partido reconoce que la clase política disfruta de baja o ninguna credibilidad, este porcentaje se eleva a 66% entre las personas sin afinidad política: una diferencia de 9 puntos porcentuales. Es decir, la no pertenencia ni simpatía por un partido político esta asociada a una credibilidad menor en esas organizaciones y en sus dirigentes. En tal sentido los datos sugieren que este segmento poblacional no estaría interesado en formar parte de estas organizaciones ni son simpatizantes porque no cree en los políticos y los partidos.

Cuadro 5.19  
Porcentaje de personas entrevistadas por opinión sobre los partidos políticos y los políticos e índice de credibilidad de la clase política, según pertenencia o no a un partido. Demos 2004

Indicadores de credibilidad	Síntesis de pertenencia a partido			
	Pertenece	Simpatiza	No pertenece ni simpatiza	Total
Índice Credibilidad de la clase política:				
Alta credibilidad	10.1	5.5	6.3	6.7
Mediana credibilidad	32.6	28.8	27.7	29.1
Baja credibilidad	43.1	42.4	42.1	42.4
Ninguna credibilidad	14.1	23.3	24.0	21.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Indagar la relación entre credibilidad de la clase política y las preferencias por los diferentes partidos políticos dominicanos es también relevante. Los resultados de esta correlación indican que la percepción más negativa de la clase política se registra entre las personas afines al PRSC.<sup>19</sup> El 72% de los y las reformistas percibe que los partidos y los políticos no tiene credibilidad o está es baja, mientras que en los peledeístas este porcentaje desciende a 65%, y se sitúa en 55% entre los perredeístas, que de todos los partidos considerados tienen la visión más positiva sobre la clase política (véase cuadro 5.20).<sup>20</sup>

Cuadro 5.20  
Distribución porcentual de la población entrevistada por índice de credibilidad de la clase política, según partido al que pertenece o simpatiza. Demos 2004

	Partido al que pertenece o simpatiza en la actualidad					Total
	No pertenece ni participa	Simpatiza o pertenece al PRD	Simpatiza o pertenece al PLD	Simpatiza o pertenece al PRSC	Simpatiza o pertenece a otro partido	
Índice credibilidad de la clase política:						
Alta/Mediana credibilidad	34.0	44.6	35.5	28.3	8.2	35.7
Baja credibilidad	42.1	39.8	43.2	46.1	65.6	42.5
Ninguna credibilidad	24.0	15.6	21.4	25.5	26.2	21.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Los hallazgos de estas cuatro encuestas nacionales constituyen una formidable evidencia empírica sobre la percepción de la población respecto al funcionamiento de los partidos y sobre los intereses que defienden estas organizaciones. Los datos hablan de una gran desconfianza en las instituciones políticas que estarían llamadas a canalizar intereses generales de grandes segmentos poblacionales, principalmente de sus afiliados y simpatizantes.

La información obtenida deja sin despejar grandes interrogantes ya que conforme a los resultados se combinan dos aspectos aparentemente contrapuestos, a saber, una alta proporción de personas que dice simpatizar por los partidos políticos y, al mismo tiempo, una gran desconfianza de la gente en la clase política. La reiteración empírica en las cuatro encuestas de esta aparente ambigüedad, de la combinación o coexistencia de diferentes posiciones en un mismo sujeto, sugiere la necesidad de indagaciones más profundas utilizando otros recursos de investigación para poder lograr conclusiones más definitivas. Sin embargo, es posible anticipar algunas ideas para la reflexión:

<sup>19</sup> Incluso la percepción de menor credibilidad de la clase política es más acentuada en los reformistas con respecto a las personas que ni simpatizan ni pertenecen.

<sup>20</sup> La opinión más crítica se registra en el segmento poblacional que manifestó simpatía o pertenencia por otros partidos pero el número de casos dentro de la muestra es muy pequeño (19) y no permite análisis estadísticos concluyentes.

▪ Un primer tipo de explicación se sustenta en la posible relación entre la falta de credibilidad de la ciudadanía en los partidos políticos y la ausencia de controles sobre el ejercicio de la actividad política en el país. Se podría postular que las carencias de instancias y medios de regulación de la actividad política partidista inhiben o bloquean el desarrollo de una competencia más democrática entre los partidos, que pueda sustentarse en la defensa de intereses colectivos y en la utilización de mecanismos de rendición de cuentas a los electores. En efecto, los partidos políticos y sus elites han recibidos amplios beneficios de las reformas efectuadas durante la década analizada, principalmente en términos económicos. Los cambios introducidos en el régimen de financiamiento de los partidos políticos dominicanos a partir del 1997, han incrementado significativamente los fondos con que cuentan<sup>21</sup>, pero, en el contexto actual, la ley electoral no dispone de procedimientos y medios apropiados que obliguen a estas organizaciones a informar sobre las fuentes y magnitud del financiamiento privado y a rendir cuenta del uso de los recursos que pone en sus manos. Una segunda gran limitación de la legislación en materia de financiamiento es la ausencia de regulaciones para el uso o especialización de los fondos tanto públicos como privados que son manejados por los partidos políticos. La Ley Electoral obliga a los partidos políticos a entregar a la JCE un informe de todos los ingresos y gastos de las contribuciones recibidas, pero ni los partidos ni el organismo electoral han divulgado los informes, a pesar de que las autoridades cuentan con varios mecanismos coercitivos.<sup>22</sup>

▪ En segundo lugar, la aparente contradicción entre desinterés de la ciudadanía en la política y gran afinidad política y participación electoral podría encontrar otro tipo de interpretación en el rol estelar que juegan los partidos políticos como vía principal de acceso a relaciones clientelares y patrimonialistas. No hay que olvidar que aproximadamente dos de cada tres de las personas entrevistadas en la Demos 2004 se manifestaron de acuerdo con diferentes prácticas clientelistas, a saber: aceptación de que la gente apoye a quienes le hacen favores y le reparten cosas, de que un funcionario borree o reparta favores económicos, y de que una persona en el gobierno emplee familiares o amigos.<sup>23</sup> La importante proporción de la entrevistada que desertó o apostó por otra bandera política, y que de acuerdo con los hallazgos de

<sup>21</sup> Los partidos políticos son beneficiarios de un *financiamiento permanente* por parte del Estado ya que reciben ingresos tanto en años electorales para la campaña (por un monto equivalente al 0.50% del presupuesto del gobierno) como en los períodos no electorales (0.25%).

<sup>22</sup> Para un análisis detallado de las carencias del sistema electoral dominicano en términos de control del financiamiento otorgado a los partidos, véase: Isis Duarte, *El financiamiento de las campañas electorales y la actividad política en la República Dominicana* (2003, inédito, próxima publicación por OEA/IDEA).

<sup>23</sup> Una evidencia del rol del partido como puente de acceso a relaciones clientelistas son las comisiones de empleo que, durante el período de transición, se crean en el partido que asumirá el control del nuevo gobierno. También las cancelaciones masivas de personal al inicio de la gestión gubernamental, así como las presiones de militantes del partido en el gobierno por el acceso a los cargos públicos.



población la Demos 2004 agrupa una tercera parte de la gente entrevistada, no sólo evidencia una importante *volatilidad de la vida política* en el país, también podría encontrar explicación en la relevancia de las relaciones clientelares y el rol que juegan los partidos al respecto.

## **B. LAS ELECCIONES DOMINICANAS: VALORACIÓN, PARTICIPACIÓN Y LEGITIMIDAD**

Uno de los ámbitos del sistema jurídico político dominicano que ha sido objeto de mayores reformas durante la década estudiada es, sin lugar a dudas, el electoral. Estos cambios se han centrado, fundamentalmente, en los aspectos normativos e institucionales: entre 1994 y el 2004, un conjunto amplio de leyes y resoluciones han transformado la manera de seleccionar la representación política, el ejercicio del derecho al voto y la democracia electoral en la República Dominicana. Las principales reformas electorales se produjeron en dos momentos, la reforma constitucional posterior al fraude electoral del 1994 y las modificaciones realizadas a la Ley Electoral en 1997.

La reforma del texto constitucional se orientó a contrarrestar la ingerencia del poder ejecutivo en los procesos electorales mediante la prohibición de la repostulación presidencial consecutiva y otras medidas que en ese contexto se consideraban importantes para prevenir el fraude electoral (en especial, se modificó la ley electoral vigente a fin de establecer el sistema de votación mediante colegios cerrados). También, y con el propósito de dotar de mayor representatividad a las autoridades electas, se instituyó la exigencia de mayoría absoluta para triunfar en las elecciones presidenciales y se aprobó la celebración de una segunda vuelta electoral en caso de que ninguna de las candidaturas obtuviera la mitad más uno de los votos en la primera. Por último, se estableció la celebración de elecciones presidenciales separadas de las municipales y congresuales, medida llamada a contrarrestar la tendencia al arrastre de la candidatura presidencial.

La segunda fase de reformas electorales se produce a partir de 1997, año en que se introducen otras cuatro enmiendas a la Ley Electoral, mediante las cuales se dispone financiamiento permanente del Estado a los partidos políticos reconocidos, se establece una cuota de candidatura femenina no menor al 25% para los cargos congresuales y municipales, se determina la conformación de los nuevos Distritos Electorales, con el objeto de garantizar que los ciudadanos y las ciudadanas que resulten electos(as) en las elecciones generales de dicho año y los subsiguientes, “sean una verdadera representación del sector de los habitantes que los eligen”

(Art. 79 de la ley electoral), y se establece el derecho al sufragio de los dominicanos residentes en el exterior.<sup>24</sup>

Las primeras elecciones presidenciales celebradas luego de la Reforma Constitucional del 1994, constituyeron un momento de ruptura con respecto a los procesos políticos electorales anteriores, caracterizados por graves irregularidades, fraudes y manipulaciones de los resultados de las votaciones, y marcaron el inicio de una participación ciudadana creciente en el control de la gestión pública en este ámbito. En efecto, durante el período, tanto las autoridades electorales como otros actores cuyo comportamiento incide en los resultados electorales (partidos políticos, candidatos y candidatas, congresistas, poder ejecutivo, entre otros) han estado bajo la mirada atenta de la ciudadanía, de organizaciones de la sociedad civil, así como de organismos internacionales y representantes de los denominados poderes fácticos, quienes han vigilado la pulcritud de los comicios y exigido el cumplimiento de la ley.<sup>25</sup> La reflexión sobre el impacto de esta experiencia ha llevado a sostener la hipótesis de que, a partir de los 90, se da inicio a “una nueva modalidad de hacer política desde la sociedad civil, que incorpora nuevos y mayores actores y actrices y amplía los espacios de la participación ciudadana”.<sup>26</sup>

A partir de los datos aportados por las encuestas de cultura política y democracia efectuadas durante la década estudiada, en esta sección se busca conocer los cambios que se han efectuado en la percepción y la valoración de las elecciones, como ámbito de ejercicio de la democracia, la confianza que tienen los ciudadanos y ciudadanas en las autoridades que han administrado los procesos electorales y los niveles de participación en los comicios. A nivel exploratorio, el estudio busca también identificar los factores sociales y políticos que podrían estar incidiendo en los aspectos considerados.

#### **5.4 La valoración de la democracia electoral**

La valoración de la democracia electoral, es decir la aceptación del voto como un

---

<sup>24</sup> No se pretende enunciar aquí todas las disposiciones legales y medidas que se han instituido durante el periodo analizado. Existe una amplia literatura sobre los procesos electorales y las reformas durante el período. Véanse, entre otros los siguientes textos: Rosario Espinal, “Elecciones dominicanas en la década de los noventa”, en Juan Rial y Daniel Zovatto G., Editores, *Urnas y desencanto político*, San José: IIDH/CAPEL, 1998; Ramonina Brea y otros, *Estado de situación de la democracia dominicana (1978-1992)*, Santiago: PUCMM/PID, 1995; Jonathan Hartlyn, “The Dominican Republic’s Disputed Elections” en *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 4, 1990. Juan Bolívar Díaz, *Trauma Electoral*, Santo Domingo: Editorial AA, 1996. Isis Duarte y Vianela Díaz, “República Dominicana: elecciones presidenciales del 16 de mayo del 2000”, San José: IIDH/CAPEL, *Boletín Electoral*, XXIII, enero-junio, 2000.

<sup>25</sup> Sin menosprecio de otros aportes, a partir de los 90 se destaca la contribución de la agrupación cívica Participación Ciudadana a la democratización del sistema electoral, mediante la integración de la ciudadanía a la vigilancia de la transparencia e idoneidad del proceso en cinco oportunidades.

<sup>26</sup> Isis Duarte y Vianela Díaz: “Otros mecanismos de participación: Control del ejercicio gubernamental por la ciudadanía”. En: Leopoldo Artiles et al: *Representación y participación, la ciudadanía en la búsqueda de la política*, Santo Domingo: PUCMM-CUEPS, 2002, p. 235.

instrumento esencial del sistema democrático, como vía de ejercicio del derecho y el deber que tienen los ciudadanos y las ciudadanas dominicanas de elegir a las personas que consideran apropiadas para ser sus representantes ante los principales poderes del Estado, ha registrado una alta aceptación en todas las encuestas Demos. Existe un amplio consenso, superior al 70% de la gente entrevistada (78% en la primera y última encuesta y un poco menos en las mediciones intermedias) en torno a la idea de que "siempre hay que votar porque este es un derecho y obligación de los ciudadanos", mientras apenas una minoría se identifica con la proposición "sólo vale la pena votar si hay buenos candidatos" (12% en 2004) o estuvo de acuerdo con que "es inútil votar porque a través de las elecciones no se resuelven los principales problemas del país" (10% en 2004, ver cuadro 5.21). La proporción de personas entrevistadas que valoran la democracia del voto es mayor entre las mujeres (81%) con relación a los hombres (73.5%).

Cuadro 5.21  
Distribución porcentual de la población según diversas opiniones  
sobre las elecciones según años. Demos 1994, 1997, 2001 y 2004.

Valoración del voto: Con cuál idea está más de acuerdo :	1994	1997	2001	2004
Sólo vale la pena votar si hay buenos candidatos	13.5	17.4	14.8	12.0
Hay que votar porque es un derecho Y obligación del ciudadano	78.2	73.1	72.4	77.6
Es inútil votar porque con elecciones No se resuelven los problemas del país	8.3	9.5	12.8	10.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

## 5.5 La disposición ciudadana a participar en las elecciones

Aún cuando la gran mayoría de los dominicanos y dominicanas valora la democracia electoral, ya que considera que votar es un derecho y obligación ciudadana, la proporción de personas entrevistadas dispuesta a votar se redujo considerablemente durante la década estudiada, pasando de 92% en 1994 a 72% en 2004: una disminución estadísticamente muy significativa de 20 puntos porcentuales (ver cuadro 5.22). La diferencia en la intención de votar no parece estar directamente relacionada con el tipo de elecciones, ya que los dos valores extremos se registran en elecciones donde competían candidaturas presidenciales (mientras para las elecciones del 1994 un 92% de la ciudadanía declaró que pensaba votar, este porcentaje se reduce a 72% en las elecciones presidenciales del 2004). Igualmente la disposición a votar registra porcentajes diferentes en los sufragios del 1998 y del 2002 (82% y 77% respectivamente, cuadro

5.22, años en los cuales también se efectuaron elecciones de un mismo tipo, en esta oportunidad congresuales y municipales.<sup>27</sup>

Cuadro 5.22  
Porcentaje de la población entrevistada por indicadores de confianza en el sistema electoral, según año. Demos 1994, 1997, 2001 y 2004.

	1994	1997	2001	2004
Confió en los resultados de las elecciones anteriores	39.0	75.6	78.9	47.2
Cree que la JCE tiene condiciones para garantizar unas elecciones limpias e imparciales	61.8	76.1	71.8	40.2
Piensa votar en las próximas elecciones	92.3	81.7	77.4	72.0
Piensa que hay que votar porque es un derecho y obligación ciudadana	78.2	73.1	72.4	77.5

## 5.6 La participación electoral y los factores condicionantes

Con el objetivo de conocer cuáles características de la población entrevistada podrían estar incidiendo en el ejercicio del derecho al voto y a fin de medir de manera más rigurosa este fenómeno, a partir de los datos recopilados en la Demos 2004, se elaboró un índice de participación que registra información correspondiente a tres procesos electorales:<sup>28</sup> i) votación en la elección presidencial del 2000, ii) votación en la elección congresual y municipal del 2002, iii) y disposición a votar en la presidencial del 2004 (ver cuadro 5.23). Los datos del índice revelan que aproximadamente dos de cada tres de las personas entrevistadas en el 2004 registran una mediana o alta participación en los procesos electorales (66%), en el 21% de los casos la participación es baja, mientras que sólo el 13% se abstiene de participar. La información aportada por este índice revela, pues, una alta propensión de los dominicanos y dominicanas a participar en las elecciones.

<sup>27</sup> La medición de la disposición a votar se hizo en todas las encuestas meses antes de las elecciones, excepto en el caso de la Demos 1997 que los datos fueron recopilados un año antes de los comicios del 1998. Hay que recordar, sin embargo, que la disposición a votar no mide la asistencia. Esta última variable está condicionada por otros factores que pueden incluso escapar a la intención de los electores. Para medir la disposición a votar en las encuestas Demos se excluyen de los cálculos a los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional ya que de acuerdo a la Ley Electoral vigente no tienen este derecho.

<sup>28</sup> Para conocer el procedimiento de construcción del índice de participación en procesos electorales véase el Anexo IV, Índice 16.

Cuadro 5.23  
Distribución de la población entrevistada según diferentes indicadores de participación en procesos electorales e índice. Demos 2004.

Indicadores de participación electoral (%):	
Votó en elecciones presidenciales del 2000	66.9
Votó en elecciones congresuales y municipales del 2002	52.9
Dispuesto a votar en elecciones presidenciales del 2004	72.0
Índice de Participación en los procesos electorales:	
Ninguna	13.0
Baja	21.4
Mediana	28.1
Alta	37.5
Total	100.0

La participación en los procesos electoral registra diferencias según los diversos perfiles de la población entrevistada. Si tomamos como referencia los valores correspondientes a la mediana y alta participación, no se observan diferencias marcadas según factores sociodemográficos y económicos como el sexo, educación, escolaridad y estrato socioeconómico. Sin embargo, dos aspectos, más enraizados en lo cultural, resultaron altamente significativos en términos estadísticos: la religión y la localidad de residencia. Por un lado, el índice de participación en los procesos electorales registra valores más elevados entre las personas que pertenecen y son practicantes de la religión católica con respecto a los evangélicos practicantes (74% y 64% respectivamente tienen mediana o alta participación). Por otro lado, la participación en los procesos electorales del país se vincula también con el grado de urbanización de la localidad en que se reside: es menor entre quienes habitan en la zona metropolitana de Santo Domingo (57%) con relación a los residentes en otras localidades o en las zonas rurales del país (70%, ver cuadro 5.24).

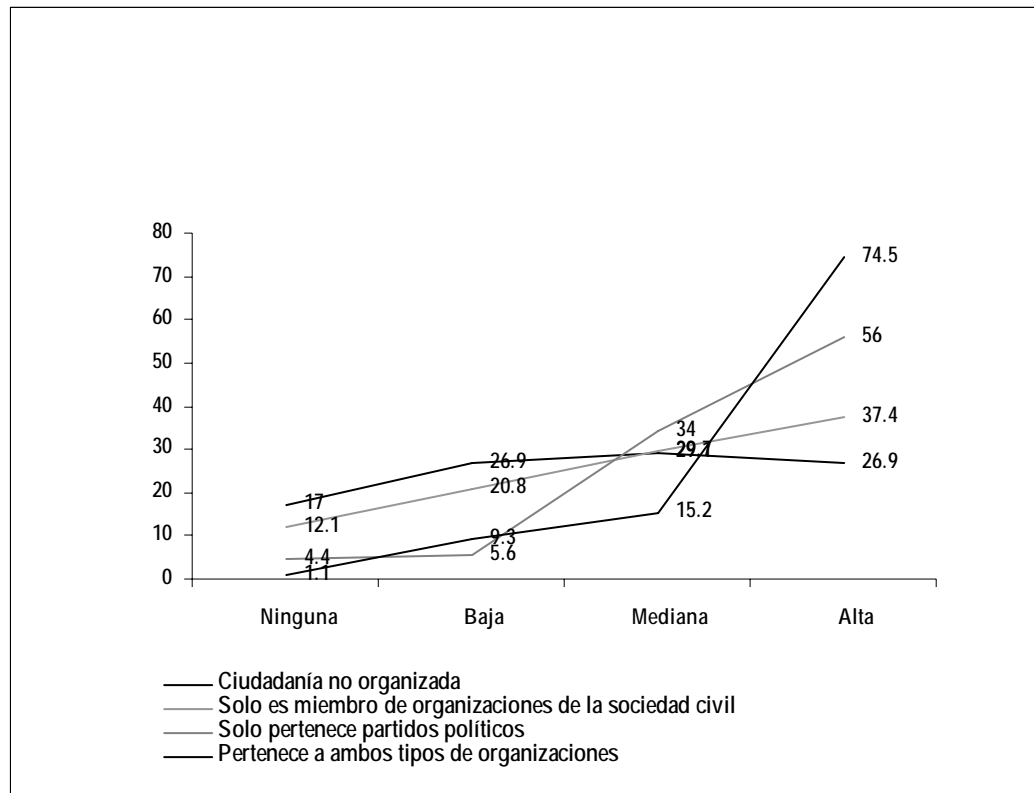
Cuadro 5.24

Distribución porcentual de personas por Índice de participación en los procesos electorales, según variables sociodemográficas y pertenencia religiosa. Demos 2004.

	Índice de Participación en los procesos electorales				
	Ninguna	Baja	Mediana	Alta	Total
Zona:					
Distrito Nacional/Santo Domingo	18.5	24.5	28.3	28.7	100.0
Resto urbana	10.4	20.3	27.7	41.6	100.0
Resto rural	10.4	19.4	28.6	41.7	100.0
Pertenencia/práctica religiosa:					
No pertenece	17.4	26.2	24.8	31.7	100.0
Católico practicante	9.4	16.6	29.7	44.3	100.0
Católico no practicante	11.6	21.2	30.5	36.7	100.0
Evangélico practicante	8.0	28.4	26.8	36.8	100.0
Evangélico no practicante	20.9	26.5	22.3	30.3	100.0
Otras religiones	65.5	13.1	11.4	10.0	100.0
Total	13.0	21.4	28.1	37.5	100.0

Cuando se analiza la participación en procesos electorales tomando en consideración el perfil organizativo de la población entrevistada se observan diferencias muy llamativas que indican una correlación entre participación electoral y membresía en organizaciones (ver gráfico 5.4). Las personas que tienen membresía en algún tipo de organización registran una participación más elevada en los procesos electorales con respecto a la ciudadanía no organizada. La gente que sólo tiene membresía en partidos políticos tiende a participar más en los procesos electorales con respecto a la franja poblacional que sólo registra membresía en organizaciones de la sociedad civil (los valores correspondientes a participación mediana o alta son de 90% y 67%, respectivamente).

Gráfico 5.4  
Distribución porcentual de las personas entrevistadas según índice de participación en procesos electorales por perfil organizativo de la sociedad dominicana. Demos 2004.



También el Grado de actividad en las organizaciones sociales resulta relevante para medir la participación electoral: mientras mayor es el número de organizaciones sociales a la que pertenece una persona de manera activa mayor es también la participación en procesos electorales. En tal sentido, mientras las personas que tienen membresía activa en una organización social registran un 73.5% de mediana y alta participación electoral, en el caso de la gente que declaró membresía en tres o más organizaciones sociales esta proporción se eleva a 90%.

Cuadro 5.25  
Distribución porcentual de la población entrevistada por Índice de participación en los procesos electorales, según variables sociopolíticas. Demos 2004

	Índice de Participación en los procesos electorales				
	Ninguna	Baja	Mediana	Alta	Total
Partido al que pertenece o simpatiza en la actualidad:					
No pertenece ni participa	23.8	25.1	32.7	18.4	100.0
Simpatiza o pertenece al PRD	4.2	8.2	25.3	62.3	100.0
Simpatiza o pertenece al PLD	6.1	23.5	25.3	45.1	100.0
Simpatiza o pertenece al PRSC	11.5	20.0	27.5	40.9	100.0
Simpatiza o pertenece a otro partido	-	16.5	16.3	67.2	100.0
Total	12.9	21.4	28.2	37.4	100.0

Por último, los hallazgos de la Demos 2004 indican que existen diferencias estadísticamente significativas en la participación en procesos electorales según afinidades partidarias. El análisis de la distribución de las personas entrevistadas según la simpatía o pertenencia por un partido, declarada al momento de la entrevista, revela que son los perredeistas quienes más participan en los procesos electorales. En efecto, mientras el 88% de los afines al PRD registró mediana o alta participación electoral, el segmento de la muestra que declaró preferir al PRSC registró un 70% y los afines al PLD un 68% (cuadro 5.25).

## 5.7 La legitimidad del sistema electoral dominicano

El índice de legitimidad del sistema electoral dominicano se elaboró utilizando tres tipos de indicadores: un indicador de *confianza en la labor de las autoridades electorales* responsables de administrar las elecciones, para lo cual se utilizó la pregunta “cree usted que la JCE tiene condiciones para garantizar unas elecciones limpias e imparciales”; un segundo indicador de *confianza en los resultados del proceso*, a través de una pregunta que evalúa las elecciones anteriores, y un tercer indicador sobre la *valoración de la democracia electoral* mediante la siguiente proposición: hay que votar porque es un derecho y obligación ciudadana (ver cuadro 5.26).

Durante la década estudiada, de los tres indicadores sólo la valoración que la gente le otorga al acto electoral, al voto como ejercicio de derecho y obligación ciudadana, permanece sin grandes variaciones y es aceptado por una gran mayoría. La confianza en la JCE como garantía de la limpieza y transparencia del proceso electoral aumenta entre las elecciones de 1994 y 1997, disminuye levemente antes de las elecciones del 2002 y desciende de manera drástica en 32 puntos porcentuales antes de las elecciones del 2004.<sup>29</sup> En el caso de la confianza en los resultados de las elecciones anteriores se observa un notable aumento de la confianza tanto en las elecciones del 1996 como del 2000, mientras que, por el contrario, se registra una evaluación negativa de los resultados de las elecciones congresuales y municipales del 2002, ya que la confianza en los resultados de estos comicios baja 32 puntos porcentuales con respecto a los anteriores. En síntesis, durante la década considerada la población mantiene una alta valoración de las elecciones, pero al final del período la mayoría de la población entrevistada manifestó desconfianza en la administración de los comicios por la JCE y en los resultados proclamados en las últimas elecciones celebradas en el país. Es decir, luego de un aumento inicial, durante la década estudiada, el sistema electoral dominicano experimenta una considerable pérdida de legitimidad: mientras, en 1997 sólo el 22.5% de la gente pondera como baja o inexistente la

---

<sup>29</sup> Los datos fueron recopilados antes de las elecciones, es decir, que las personas entrevistadas evalúan la confianza en las autoridades electorales antes de conocer los resultados finales.



legitimidad del sistema electoral, en la Demos 2004 esta proporción se eleva a 54% de los casos de la muestra estudiada, un diferencia de 31 puntos porcentuales, altamente significativa en términos estadísticos (ver cuadro 5.26).

Cuadro 5.26  
Porcentaje de la población entrevistada por indicadores de legitimidad del sistema electoral, según año. Demos 1994, 1997, 2001 y 2004.

Indicadores de Legitimidad del Sistema Electoral	1994	1997	2001	2004
Confío en los resultados de las elecciones anteriores	39.0	75.6	78.9	47.2
Cree que la JCE tiene condiciones para garantizar unas elecciones limpias e imparciales	61.8	76.1	71.8	40.2
Piensa que hay que votar porque es un derecho y obligación ciudadana	78.2	73.1	72.4	77.5
Índice de Legitimidad del sistema electoral:				
Ninguna	5.7	5.8	7.0	16.2
Baja	35.2	16.7	20.6	37.8
Mediana	33.0	32.6	30.3	26.8
Alta	26.1	44.9	42.0	19.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Analizando los datos del índice de legitimidad del sistema electoral se destacan diferencias muy significativas según condiciones sociodemográficas, culturales y políticas de la población entrevistada.

La mujer evalúa como baja o inexistente la legitimidad del sistema electoral, en una mayor proporción que el hombre (58% y 50%, respectivamente); la apreciación de mayor legitimidad aumenta con la edad de la persona entrevistada (41% de los más jóvenes estuvieron de acuerdo con que el sistema electoral dominicano tiene una legitimidad mediana o alta, valor que se eleva a 52% entre las personas de 50 años y más); y la percepción de mayor legitimidad aumenta a medida que disminuye el tamaño de la localidad en que se reside (ver cuadro 5.27).

Cuadro 5.27  
Distribución porcentual de la población entrevistada por índice de legitimidad del sistema electoral, según variables sociodemográficas. Demos 2004.

	Índice de Legitimidad del sistema electoral				
	Ninguna	Baja	Mediana	Alta	Total
Sexo entrevistado(a) :					
Masculino	13.9	35.8	28.9	21.4	100.0
Femenino	18.3	39.6	25.0	17.1	100.0
Grupos de edad:					
18-24	17.4	41.8	26.3	14.4	100.0
25-34	16.8	38.1	27.0	18.1	100.0
35-49	13.7	40.5	24.6	21.2	100.0
50 y más	17.1	30.8	29.6	22.5	100.0
Zona:					
Distrito Nacional/Santo Domingo	17.3	39.4	26.3	16.9	100.0
Resto urbana	16.1	39.6	26.0	18.3	100.0
Resto rural	15.1	33.4	28.7	22.9	100.0
Total	16.2	37.8	26.8	19.1	100.0

Se manifiesta también una incidencia de la religión: las personas que afirmaron ser evangélicas practicantes son más incrédulas al evaluar la legitimidad del sistema electoral con respecto a las personas entrevistadas que practican la religión católica (ver cuadro 5.28).

Cuadro 5.28  
Distribución porcentual de la población entrevistada por índice de legitimidad de las elecciones según variables socioculturales. Demos 2004

	Legitimidad de las elecciones				
	Ning una	Baja	Mediana	Alta	Total
Pertenencia/práctica religiosa:					
No pertenece	18.7	36.9	26.6	17.7	100.0
Católico practicante	13.4	35.9	29.1	21.5	100.0
Católico no practicante	15.2	39.2	26.8	18.8	100.0
Evangélico practicante	19.0	40.0	25.0	16.0	100.0
Evangélico no practicante	12.8	49.9	18.7	18.6	100.0
Otras religiones	55.5	21.1	12.3	11.1	100.0
Años de estudio:					
0-5	16.2	32.3	29.3	22.3	100.0
6-11	16.3	40.4	25.6	17.7	100.0
12 y más	16.0	41.1	25.7	17.1	100.0
Total	16.2	37.8	26.8	19.1	100.0

Al abordar el análisis según participación en organizaciones se observan diferencias en la apreciación sobre la legitimidad. Así por ejemplo, la percepción de legitimidad del sistema electoral dominicano es mayor entre las personas que pertenecen a organizaciones políticas con respecto a la gente que sólo afirmó tener membresía en organizaciones de la sociedad civil (ver cuadro 5.29). También los valores del índice de legitimidad se incrementan a medida que se eleva el número de organizaciones sociales en las que se participa activamente. (Ver cuadro 5.30). Pero los contrastes más acentuados se manifiestan cuando se establecen diferencias según afinidades partidarias. El segmento de la población que dijo pertenecer al PRD registra los valores más altos de credibilidad en el sistema electoral dominicano. En efecto, un 82% de la gente entrevistada que pertenece al entonces partido en el gobierno atribuye una legitimidad mediana o alta al sistema electoral, frente a 54% que se registra en la militancia del PRSC y un 49% en la del PLD.

Cuadro 5.29  
Distribución porcentual de persona por perfil organizativo de la sociedad dominicana,  
según credibilidad de la clase política y otras características. Demos 2004

	Ciudadanía no organizada	Ciudadanía con algún tipo de organización		
		Solo es miembro de organizaciones sociedad civil	Solo pertenece partidos políticos	Pertenece a ambos tipos de organizaciones
Legitimidad de las elecciones:				
Ninguna	20.4	16.8	6.2	1.5
Baja	38.6	39.3	31.3	36.0
Mediana	25.2	28.4	31.4	26.1
Alta	15.9	15.5	31.1	36.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Cuadro 5.30  
Distribución porcentual de persona por credibilidad de la clase política  
y otras características, según índice de membresía y organizaciones sociales. Demos 2004

	Grado de actividad en las organizaciones de la sociedad civil					Total
	No pertenece a organización	Miembro no activo (pero algo activo en por lo menos una)	Miembro activo en 1	Miembro activo en 2	Miembro activo en tres o más	
Legitimidad de las elecciones:						
Ninguna	18.5	15.0	11.9	14.3	9.4	16.2
Baja	37.5	38.8	37.3	40.8	37.5	37.8
Mediana	26.0	28.2	30.8	24.8	20.4	26.8
Alta	17.9	17.9	20.0	20.2	32.7	19.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

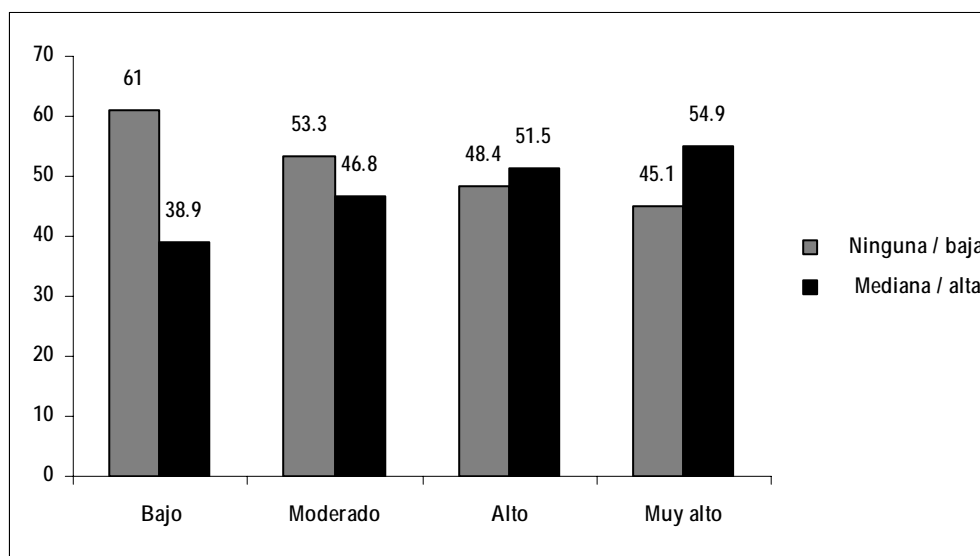
En el cuadro 5.30 se indaga acerca de la relación entre clientelismo político y legitimidad del sistema electoral, es decir, se busca conocer en que medida las personas que tienen más confianza en el sistema electoral dominicano son también quienes aceptan en una mayor proporción el clientelismo político.<sup>30</sup> Los datos indican que, efectivamente, existe una asociación entre las dos variables: Mientras más elevada es la propensión de la población entrevistada a aceptar el clientelismo político mayor es la legitimidad atribuida al sistema electoral dominicano. Así, mientras un 39% de quienes registran baja propensión al clientelismo otorga mediana o alta legitimidad al sistema electoral, la credibilidad en el sistema electoral se eleva a 55% entre las personas que son más propensas al clientelismo: una diferencia de 16 puntos porcentuales (ver cuadro 5.31 y gráfico 5.5).

<sup>30</sup> El índice de clientelismo se mide a través de tres indicadores de aceptación o valoración: aceptación de que la gente apoye a quienes le hacen favores y le reparten cosas, de que un funcionario borree o reparta favores económicos, y de que una persona en el gobierno emplee familiares o amigos. Ver Anexo IV, Índice 23.

Cuadro 5.31  
Distribución porcentual de la población entrevistada por legitimidad en las elecciones,  
según clientelismo. Demos 2004.

	Clientelismo				Total
	Bajo	Moderado	Alto	Muy alto	
Legitimidad de las elecciones:					
Ninguna/ Baja	61.0	53.3	48.4	45.1	54.0
Mediana/Alta	38.9	46.8	51.5	54.9	46.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Gráfico 5.5  
Distribución porcentual de la población entrevistada por Índice legitimidad de los  
procesos electorales según clientelismo. Demos 2004.



En síntesis, durante la década estudiada la mayoría de la población dominicana mantiene una alta valoración de las elecciones como expresión del ejercicio de derechos y deberes ciudadanos, así como un gran interés en participar en los procesos electorales. Sin embargo, a pesar de las numerosas reformas que se llevaron a cabo en el ámbito normativo e institucional, la mayoría de la gente entrevistada manifestó desconfianza en la administración de los comicios por la JCE y en los resultados de las últimas elecciones celebradas en el país. La Demos 2004 pone en evidencia que, luego de producirse un incremento al inicio del período evaluado, el sistema electoral dominicano experimenta una considerable pérdida de credibilidad. Entre los factores que podrían haber incidido en esta pérdida de legitimidad se destacan los siguientes: i) la decisión del Senado de la República de elegir, luego de las elecciones de 2002, una Junta Central Electoral no consensuada e integrada por jueces con vínculos partidistas que generó incertidumbre en diferentes sectores sociales y políticos respecto a la posibilidad de una administración imparcial del proceso electoral del 2004; ii) durante los comicios congresuales y municipales celebrados el 16 de

mayo de 2002 se presentaron diferentes tipos de dificultades y los partidos políticos que compitieron sometieron numerosas impugnaciones que no fueron resueltas de manera satisfactoria por los organismos electorales, según la apreciación de candidatos y candidatas que compitieron, de los partidos políticos afectados, e incluso de organizaciones sociales, y iii) la reincorporación de la disposición constitucional que permite la reelección presidencial consecutiva y que posibilitó la repostulación del entonces presidente de la República, Agr. Hipólito Mejía, en los recién pasados comicios, generó temores en las fuerzas políticas de oposición y en sectores de la sociedad civil organizada respecto a la posibilidad de utilización de los recursos del Estado a favor de la candidatura del partido de gobierno e incrementó la presión por una mayor transparencia y arbitraje imparcial de las autoridades electorales. De estos factores, el procedimiento de selección de los jueces del organismo electoral por el Senado de la República constituye el aspecto que más ha incidido en la pérdida de credibilidad del organismo electoral en los últimos años, ya que el control de la cámara alta por un partido político le permite designar los jueces del máximo tribunal electoral sin tener que establecer acuerdos con otras fuerzas políticas o buscar el consenso de organizaciones sociales.

Sin embargo, al igual que en el caso del análisis del desencanto de la ciudadanía con los partidos políticos, el hallazgo relativo a la pérdida de credibilidad del sistema electoral debe ser ponderado con más detenimiento a la luz de otras informaciones de la misma encuesta Demos que evidencian una asociación altamente significativa entre clientelismo y legitimidad de las elecciones. Antes de llegar a conclusiones definitivas sobre el significado de la pérdida de credibilidad del sistema electoral dominicano habría que indagar las razones que subyacen en la asociación entre clientelismo político y legitimidad del sistema electoral. Expresado de manera más concreta, se requiere indagar por qué son las personas que están más de acuerdo con valores clientelistas las que también más valoran el sufragio, más confían en las autoridades electorales y más confían en los resultados finales de los comicios. Estos sugestivos hallazgos obligan a continuar una indagación que permita dar cuenta del vínculo cultural profundo entre partidos, elecciones y clientelismo político en la República Dominicana.

## CAPÍTULO VI. LA PARTICIPACIÓN Y LAS EXPECTATIVAS DE CAMBIO

En el lapso comprendido entre las Demos 1994 y 2004, se incrementó la labor de diversas instituciones de la sociedad civil y organismos gubernamentales en favor de reformas democráticas y se han realizado cambios en varios ámbitos del sistema político, principalmente en materia electoral, judicial<sup>1</sup> y de la mujer<sup>2</sup>. Empero, dos áreas sustanciales para democratizar el sistema político dominicano y fortalecer sus instituciones, no han sido incluidas dentro del conjunto de reformas implementadas durante el período estudiado: i) iniciativas de significación dirigidas a reducir la concentración de poder en la Presidencia de la República, ii) propuestas que auspicien una mayor incidencia de la ciudadanía en la política y que podrían contribuir a involucrar a las mayorías en los principales procesos de toma de decisiones.

La modificación del artículo 55 de la Constitución Dominicana, que otorga amplias facultades al Presidente del país y le permite intervenir en los demás poderes del Estado, ha constituido un lugar común en la gran mayoría de las propuestas de reforma de nuestra Ley Sustantiva, ya que este artículo, entre otras dificultades, constituye un obstáculo para el logro de una mayor transparencia en el funcionamiento del poder ejecutivo, favorece el uso patrimonialista de los recursos del Estado y fomenta el clientelismo político. Igualmente la concentración de poder en la Presidencia representa una barrera para introducir en las instituciones gubernamentales la “responsabilidad horizontal”, es decir, medios de control cotidiano de la validez y la legalidad de las acciones del Ejecutivo por parte de otros organismos públicos que son razonablemente autónomos del mismo.<sup>3</sup>

En lo que respecta a la participación hay que destacar la ausencia de una Ley de Participación Social, que regule el ejercicio de nuevas modalidades de intervención social en el ámbito público y establezca canales institucionales de acción para el control ciudadano de la gestión gubernamental. La legislación e institucionalización de la participación ciudadana ha sido una demanda enarbolada en forma reiterada por diferentes organizaciones sociales y políticas<sup>4</sup> y cuenta con la anuencia mayoritaria de la ciudadanía. La gran receptividad de la

---

<sup>1</sup> Para una relación somera de las principales reformas en materia electoral y judicial, véanse los capítulos IV y V.

<sup>2</sup> Entre las medidas impulsadas en el ámbito de la mujer se destacan las disposiciones orientadas a mejorar la representación política femenina en el congreso y el ayuntamiento y la promoción de las condiciones de igualdad entre los géneros mediante la creación de un ministerio de la mujer.

<sup>3</sup> Sobre este aspecto véase: Guillermo O Donell, “Estado, democratización y ciudadanía”, en *Nueva Sociedad*, Caracas, No. 128, noviembre-diciembre, 1993.

<sup>4</sup> En un documento elaborado con el auspicio del Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil (FOSC), se reseñan 52 iniciativas en esta materia, en buena parte dirigidas al aspecto legal, orientadas tanto a la modificación de leyes vigentes para descentralizar las funciones públicas y posibilitar la

gente sobre este aspecto ha sido documentado en la Demos 2001.<sup>5</sup> En efecto, de acuerdo con los datos de esta encuesta, la gente aprueba con abrumadora mayoría diferentes modalidades de participación en el control de la gestión gubernamental. En tal sentido, se considera “muy importante” o “importante”: ser consultado por las autoridades antes de tomar decisiones (95.5%), vigilar lo que hacen las autoridades (95.5%), participar en las reuniones del ayuntamiento (90.0%), sustituir las autoridades electas que no cumplen (94.5%).

Hay que destacar, sin embargo, que el obstáculo principal a la ampliación de los espacios de participación de la ciudadanía no se ubica exclusivamente en el ámbito jurídico e institucional. Ha faltado también una vocación de apertura democrática en las elites políticas y autoridades gubernamentales, ya que, como ha sido ampliamente documentado, la legislación dominicana cuenta con más de 50 instrumentos legales, incluyendo la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que posibilitan “la información, la inspección, el examen, la verificación y el seguimiento de diversas áreas de la gestión pública”.<sup>6</sup>

Por último, es oportuno indicar que, si bien durante el período estudiado por las encuestas Demos se llevaron a cabo importantes reformas, es igualmente cierto que durante esos años se han producido focos de resistencia a las reformas e intentos esporádicos de orquestar una contrarreforma, y se han revertido modificaciones legislativas de gran significación, como fue la restitución de la reelección presidencial consecutiva.

Es a partir de este contexto sociopolítico que resulta de interés ponderar la significación de las expectativas de cambio social y político que requiere el país, según el parecer de la ciudadanía y sus perfiles organizativos.

En este capítulo se estudia, desde diversas perspectivas, dos temas entrelazados: la participación de la ciudadanía en organizaciones, con énfasis en el análisis de las organizaciones de la sociedad civil, y las expectativas de cambio social y político. La primera parte del análisis se dirige a identificar las características en términos organizativos de la

---

transparencia, como a la creación de nuevos mecanismos de participación, tales como: consulta popular, cabildos abiertos, plebiscito, referéndum, asambleas electivas, y la revocación de mandato. Véase: Faustino Collado, “Control social de la gestión pública por las organizaciones de la sociedad civil dominicanas: legislación y propuestas”, FOSC, *Colección Sociedad Civil*, Serie documentos de trabajo 7, INTEC/BID/OXFAM, Santo Domingo, 2002, p. 7.

<sup>5</sup> Véase: Isis Duarte y Ramonina Brea, *¿Hacia donde va la democracia dominicana? 1994-2001*, PUCMM/PROFAMILIA, Santo Domingo, 2002. Para una reflexión sobre el estatuto de la participación ciudadana en el contexto actual de la sociedad dominicana, véanse los ensayos incluidos en el texto de Leopoldo Artilles Gil y otros *Representación y Participación: la ciudadanía a la búsqueda de la política*, Ob. Cit.

<sup>6</sup> Véase: Faustino Collado, Ob. Cit. p. 4

población entrevistada así como a conocer en qué medida el perfil organizativo de la gente se relaciona con determinados valores y prácticas culturales. En la segunda parte se abordan dos líneas temáticas: el estudio de las percepciones sobre el cambio social y político que requiere el país, y la visión de la ciudadanía sobre aspectos del sistema político que debían ser modificados para el logro de una mayor democratización de la sociedad dominicana.

## **A. LA PARTICIPACIÓN**

### **6.1 Aceptación de la participación política convencional**

Las encuestas Demos han indagado sobre una serie de actividades políticas convencionales “que algunas personas hacen para protestar, reclamar sus derechos o expresar sus ideas”, con el objetivo de conocer en qué medida son aceptadas por la ciudadanía. Realizaremos una breve recapitulación de los hallazgos anteriores para tener una apreciación de la tendencia del período, y luego abordar el análisis de los datos correspondientes a la Demos 2004, ya que la comparación de esta última encuesta con las precedentes presenta dos dificultades: el número de actividades medidas fue menor y se modificó la forma de medición.<sup>7</sup>

Durante el período 1994-2001, las *formas más moderadas* de participar en este tipo de actividad política recibieron una aprobación alta: los datos correspondientes al 2001 indican que el 91% de la muestra estuvo de acuerdo con que se firmen documentos de reclamación y el 80% con que se realicen manifestaciones autorizadas. La realización de paros barriales o comunales recibió una aprobación menor y decreciente durante ese período (35% en 1994 y 29% en 2001). Las otras modalidades de lucha sometidas a evaluación (ocupación de tierra, ocupación de iglesias y/o edificios públicos y las huelgas y paros nacionales) que ya al inicio del período habían registrado una menor aceptación, continuaron perdiendo adherentes.<sup>8</sup>

### **La aceptación de la participación política convencional en la Demos 2004**

Los resultados de la medición de la aceptación de la participación en las tres actividades políticas convencionales estudiadas en la Demos 2004 muestran algunos

---

<sup>7</sup> En el cuestionario de la Demos 2004 se incorporó un número menor de formas de protestas y reclamaciones y se cambió el tipo de escala. Mientras en las otras encuestas se utilizó una escala cualitativa con categorías de sí o no, en la Demos 2004 se utilizó una escala cuantitativa que indagaba hasta qué punto la persona estaba de acuerdo o en desacuerdo con la actividad y la respuesta se ubicaba dentro de un rango de 1 al 10 puntos.

<sup>8</sup> En el 2001 los porcentajes de personas entrevistadas que las aprueban se ubican por debajo del 17%: ocupación de tierra 16.5%, ocupación de iglesias y/o edificios públicos 12%, y las huelgas y paros nacionales 14%.



cambios con respecto a la tendencia del período anterior. Una modalidad más activa de protesta, *la participación en manifestaciones autorizadas o legales*, obtuvo la mayor aprobación por parte de la ciudadanía (60%), desplazando a un segundo lugar la más moderada: *firmar documentos de reclamos, a favor o en contra de algo* (55%), mientras el medio más radical de los incluidos en esta encuesta, la realización de *paros barriales o comunales*, *mantiene* el tercer lugar de preferencia de la gente (ver cuadro 6.1) <sup>9</sup>

Cuadro 6.1  
Porcentaje que se manifestó de acuerdo con diferentes formas de protestas y reclamaciones, e índice de aceptación de *la participación en actividades políticas convencionales*. Demos 2004.

PORCENTAJE QUE SE MANIFESTÓ DE ACUERDO CON QUE:	Demos 2004
Se firmen documentos de reclamos, a favor o en contra de algo	55.3
Se participe en manifestaciones autorizadas o legales	60.1
Se realicen paros barriales o comunales	35.7
ÍNDICE DE ACEPTACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES POLÍTICAS CONVENCIONALES <sup>10</sup> :	
Rechazo	24.5
Baja aceptación	24.6
Mediana aceptación	29.2
Gran aceptación	21.7
Total	100.0

Cuando se observan los resultados del índice construido para medir el efecto conjunto de la aprobación de los tres medios de lucha o reclamación se evidencia nueva vez la aceptación de la participación política convencional por la población dominicana: el 51% del total entrevistado registra mediana o gran aceptación, un 25% aceptación baja y sólo un 24% rechaza cualesquiera de las formas de reclamo o lucha tomadas como referencia (cuadro 6.1).

La valoración de estas actividades políticas presenta diferencias muy significativas cuando los datos son analizados según sexo o escolaridad. Como se observa en el cuadro 6.3, la mayoría de las mujeres desaprueban la participación en actividades políticas convencionales: mientras el 56% de los hombres registra mediana o gran aceptación, en el caso de las mujeres esta cifra desciende a sólo 46%.

La anuencia acordada a los reclamos y protestas aumenta con el grado de escolaridad y el estrato socioeconómico de la población. Así por ejemplo, mientras el 51% de los que pertenecen al estrato socioeconómico más alto registra mediana o gran aprobación

<sup>9</sup> Aunque los datos no son comparables por las razones previamente indicadas (ver nota anterior) es interesante destacar que en las encuestas previas todas las modalidades moderadas registraron porcentajes de aprobación más altos que las cifras obtenidas por las protestas o reclamaciones más radicales.

<sup>10</sup> Los indicadores para la construcción del índice son las 3 variables que aparecen en el cuadro 6.1. La recodificación de los indicadores se efectuó de la manera siguiente: rechazo = de acuerdo con 0 indicador; baja aceptación = de acuerdo con 1 indicador; mediana aceptación = de acuerdo con 2 indicadores; y gran aceptación = de acuerdo con 3 indicadores. La recodificación de la escala: 6 a 10 = acuerdo. Ver anexo IV de la Demos 2004.

de estos medios de participación, en el nivel socioeconómico más bajo esta cifra es de sólo 36%, una diferencia muy significativa de 15 puntos porcentuales (cuadro 6.2). Otros hallazgos sobre este aspecto también asocian el interés en la realización de protestas con la edad (más aceptación entre los grupos intermedios), con la situación laboral (más interés entre los que trabajan en forma no asalariada) y la religión. En el caso de esta última variable se observa una tendencia de mayor aprobación de estos medios de presión ciudadana entre quienes pertenecen pero no practican una religión, contrastes que son más acentuados entre los evangélicos.

Cuadro 6.2  
Índice de aceptación de la participación en la política convencional según  
variables indicadas. Demos 2004.

	Aceptación de la participación en la política convencional				
	Rechazo	Baja aceptación	Mediana aceptación	Gran aceptación	Total
Niveles socio-económicos:					
Muy bajo					
Bajo	30.5	33.7	19.2	16.5	100.0
Medio	23.1	26.3	27.9	22.7	100.0
Medio alto/alto	24.9	21.9	30.8	22.4	100.0
	23.9	25.2	30.7	20.2	100.0
Años de estudio:					
0-5					
6-11	30.9	25.6	25.4	18.1	100.0
12 y más	21.5	25.6	32.3	20.6	100.0
	21.1	21.5	29.0	28.4	100.0
Total	24.5	24.6	29.2	21.7	100.0

En conclusión y confirmando hallazgos anteriores, la nueva evaluación del sentir de la ciudadanía con respecto a la aceptación de la participación en actividades políticas convencionales evidencia una importante aprobación de las tres modalidades medidas, ocupando el primer lugar de aceptación *la participación en manifestaciones autorizadas o legales*, con una amplia mayoría (60%). En segundo lugar, el índice construido revela que la mitad de la población entrevistada (51%) es muy favorable a la utilización de esta forma de lucha. En tercer lugar, y de manera semejante a lo que acontece con respecto a otras modalidades de participación política, los datos permiten identificar cuáles son los segmentos poblacionales más proclives a su utilización: los hombres, los grupos etarios intermedios, la gente con mayor escolaridad, quienes pertenecen a los estratos socioeconómicos más privilegiados, las personas que trabajan por cuenta propia y la ciudadanía que dijo pertenecer a una religión pero no la profesa.

## 6.2 Amplios sectores favorecen una participación más democrática

Para estudiar en qué medida la ciudadanía está de acuerdo con un conjunto más diverso de mecanismos de participación se construyó el *Índice favorece más participación política*. En él se incluyen algunas de las vías tradicionales ya analizadas (firmar documentos de reclamo pidiendo algo, o a favor o en contra de algo; participar en manifestaciones autorizadas, es decir, legales) pero se agregan otras propuestas de participación más novedosas: favorecer la creación de nuevos mecanismos para que la gente participe en las decisiones que le afectan; aprobar que las bases de cada partido seleccionen las candidaturas electorales; aceptar que la mujer debe participar en política igual que el hombre (cuadro 6.3).<sup>11</sup> Los resultados ponen de manifiesto que la ciudadanía favorece la utilización de estas modalidades de participación que están asociadas a valores y prácticas culturales más democráticas. También indican que estas ansias participativas se incrementaron durante el período comprendido entre 1994 y 2001. Lamentablemente la elaboración del índice en la nueva versión de la Demos 2004 modificó el tipo de escala utilizada en 3 de los 5 indicadores y los datos de este año no son comparables con los anteriores.<sup>12</sup>

Al ponderar de manera independiente cada uno de los indicadores del índice, se observa que el tipo de participación que los dominicanos y dominicanas más favorecen es *crear nuevos mecanismos para que la gente participe en las decisiones que le afectan*, ya que según la Demos 2004 el 87% se manifestó de acuerdo, lo que es un indicio de la importancia que la ciudadanía le otorga a la democratización de los procesos de toma de decisiones en el país. En un importante segundo lugar se ubica la valoración que se atribuye a la participación política igualitaria de la mujer (73% de aceptación); mientras las expectativas de democratización interna de los partidos políticos ocupa el tercer lugar con un 67% de la gente que apuesta a la conveniencia de que sean las bases quienes seleccionen las candidaturas electorales. Por último, es relevante destacar que las modalidades más tradicionales de participación registran un porcentaje menos elevado de aprobación, aun cuando el porcentaje de aceptación que registran indica que todavía son consideradas importantes (cuadro 6.3).

---

<sup>11</sup> La recodificación de las categorías fue la siguiente: rechazo a más participación = de acuerdo con 0-1 de los indicadores; aceptación = de acuerdo con 2-3 de los indicadores; mucha aceptación = de acuerdo con 4-5 de los indicadores. Ver Anexo IV.

<sup>12</sup> Se pasó de una escala cualitativa con categorías de si o no a otra cuantitativa y que indagaba hasta que punto esta de acuerdo o en desacuerdo dentro de un rango de 1al 10 puntos.

Cuadro 6.3.  
Indicadores e Índice favorece más participación política. Demos 2004

INDICADORES DEL ÍNDICE: PORCENTAJE QUE ESTÁ DE ACUERDO	Total
Crear nuevos mecanismos para que la gente participe en las decisiones que le afectan	86.7
La mujer debe participar en política igual que el hombre	73.3
La base de cada partido debe seleccionar los candidatos electorales	66.8
Participar en manifestaciones autorizadas, es decir, legales	60.1
Que se firmen documentos de reclamo pidiendo algo, o a favor o en contra de algo	55.3
ÍNDICE FAVORECE MÁS PARTICIPACIÓN POLÍTICA:	
Rechazo a más participación	8.3
Aceptación	45.5
Mucha Aceptación	46.2
Total	100.0

Los resultados del índice revelan que el 45% de la gente entrevistada expresaba “muchacha aceptación” y otro 45.5% “acepta” más participación, lo que totaliza un 92% de aprobación; es decir, hay casi unanimidad en la necesidad de impulsar una participación política más novedosa y democrática (ver cuadro 6.3).

A pesar de la amplia aceptación se observan diferencias muy significativas al interior de la población entrevistada. Mientras mayor es el nivel educativo y el estrato socioeconómico, mayor es la receptividad hacia estas modalidades de participación. Así por ejemplo, mientras en las personas que tienen menos de 6 años de escolaridad el índice registra un 37% de mucha aceptación, este porcentaje sube a 58% en los bachilleres y universitarios (21 puntos porcentuales de diferencia, ver cuadro 6.4).<sup>13</sup>

<sup>13</sup> También, aunque en menor grado, se presentan diferencias según sexo, edad, zona de residencia y situación laboral. Para ilustrar estas variaciones, el porcentaje de “muchacha aceptación” es de un 50% entre los hombres y de 42% entre las mujeres. También se registra cifras más bajas de aprobación entre los más jóvenes y los de mayor edad con relación a los grupos etarios intermedios (ver cuadro 6.4).

Cuadro 6.4.  
Índice favorece más participación política según variables socioculturales. Demos 2004

	Favorece más participación política			
	Rechazo a más participación	Aceptación	Mucha aceptación	Total
Años de estudio:				
0-5	12.6	50.6	36.7	100.0
6-11	8.3	45.1	46.7	100.0
12 y más	2.3	39.5	58.2	100.0
Niveles socioeconómicos				
Muy bajo	15.9	50.6	33.5	100.0
Bajo	11.2	47.1	41.7	100.0
Medio	6.5	44.2	49.2	100.0
Medio alto/alto	4.5	44.2	51.3	100.0
Pertenencia/práctica religiosa				
No pertenece	10.0	43.0	47.0	100.0
Católico practicante	8.9	47.9	43.2	100.0
Católico no practicante	5.8	44.5	49.7	100.0
Evangélico practicante	7.2	49.2	43.6	100.0
Evangélico no practicante	9.5	40.6	49.9	100.0
Otras religiones	18.9	45.8	35.3	100.0
Total	8.2	45.6	46.2	100.0

Analicemos por último las diferencias según pertenencia y práctica religiosa de la gente. Tomando como parámetro el porcentaje que registra *mucha aceptación* en el índice, se observa que no existen diferencias entre católicos y evangélicos sobre este aspecto. La variación más significativa en términos estadísticos se ubica al interior de un mismo credo y diferencia a los practicantes de los no practicantes. Así, a título ilustrativo, se destaca que mientras en los evangélicos no practicantes el 50% se ubica en el extremo que más favorece la ampliación de los espacios de participación, entre los practicantes de esta religión (como también de la católica) se observa una menor aceptación (44%). Si se observan las otras categorías se destaca un segundo hallazgo sobre este aspecto: El segmento de la población entrevistada más conservador con relación a la ampliación de los espacios de participación está constituido por quienes pertenecen a otras religiones ya que registran sólo un 35% de mucha aceptación (ver cuadro 6.4).

### 6.3 La pertenencia a organizaciones y los cambios experimentados en el período

Las encuestas Demos ofrecen una perspectiva comparada sobre la pertenencia a organizaciones sociales y el grado de actividad de la membresía. A partir de la información recopilada durante una década se analizarán diferentes aspectos sobre la participación en organizaciones, mediante la construcción de varios tipos de índices. En un segundo momento, el análisis se concentrará en la indagación de las características sociopolíticas

del segmento de la población entrevistada que participan de manera más activa en organizaciones de la sociedad civil.<sup>14</sup>

### *Decrece la membresía en organizaciones sociales*

Los datos relativos a las últimas tres encuestas, revelan un importante grado de organización en el país ya que alrededor de la mitad de la población entrevistada afirmó tener membresía, activa o no tan activa, en *por lo menos una organización social o política*, aunque al final del período estudiado se produce un ligero descenso (53% en 1997, 54% en 2001 y 49.5% en 2004, ver gráfico 6.1).<sup>15</sup>

El decrecimiento en el grado de organización de la sociedad dominicana se experimenta en los últimos tres años, es decir durante la gestión gubernamental del PRD, y es el resultado de la disminución de la pertenencia a organizaciones de la sociedad civil (OSC).<sup>16</sup> En efecto, si sólo consideramos el porcentaje de la población entrevistada que declaró *membresía activa o no tan activa* en OSC se observa que baja de un 49% en el 2001 a un 41% en 2004: una diferencia de 8 puntos porcentuales. El decrecimiento de la membresía en OSC se observa también al considerar el segmento de la población que participa de manera más activa en estas organizaciones (33% en 1997 y 29% en 2004, ver gráfico 6.1)

A pesar de la pérdida de membresía, es importante destacar que más de una cuarta parte de la ciudadanía entrevistada (33% en 1997 y 29% en 2004) participa activamente en alguna OSC (ver gráfico 6.1) destacándose un sector más dinámico que permanece activo en dos o más organizaciones sociales (11%).<sup>17</sup>

En contraste con la disminución que experimenta la membresía en organizaciones de la sociedad civil, la pertenencia a partidos políticos permanece invariable con una ligera tendencia a elevarse durante el período. Sin embargo, aún se registra una proporción mayor de membresía activa en organizaciones de la sociedad civil respecto a

---

<sup>14</sup> Para conocer los detalles sobre el procedimiento que se siguió en la construcción de los índices ver el Anexo IV.

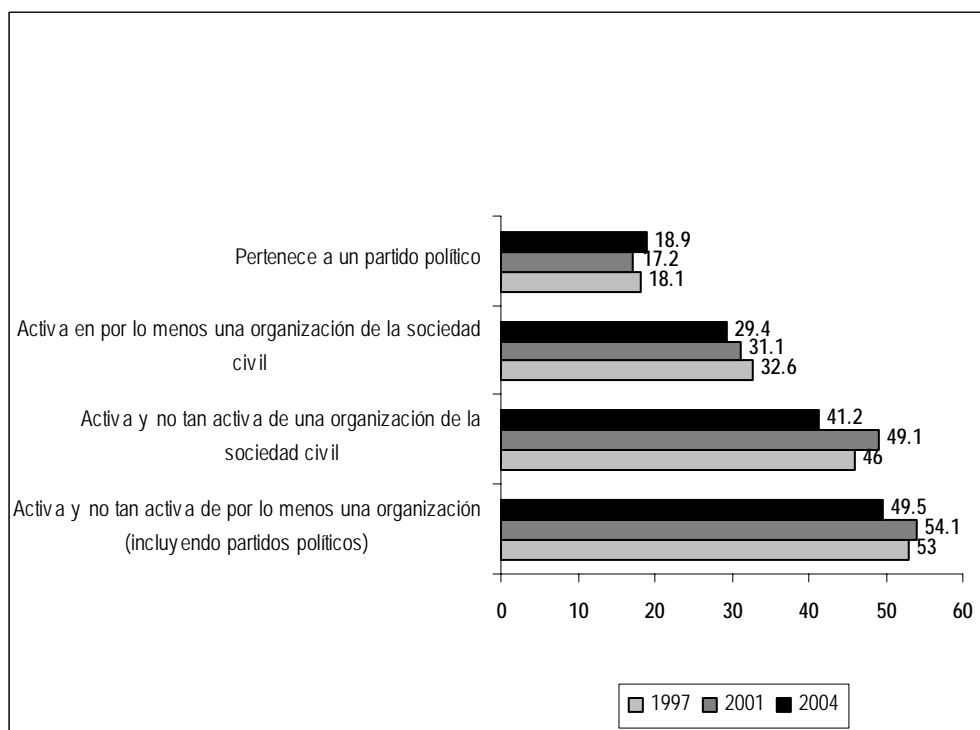
<sup>15</sup> En el caso de los partidos políticos este cálculo incluye los que dijeron pertenecer a una organización política.

<sup>16</sup> Para los fines de este análisis, y de manera operativa, se consideran como OSC todas las organizaciones sociales incluidas en este estudio con excepción de los partidos políticos y que aparecen en el cuadro 6.7.

<sup>17</sup> Para conocer los detalles sobre el procedimiento que se siguió en la construcción de los índices ver el Anexo IV. En la construcción del *índice de pertenencia a organizaciones de la sociedad civil* se sigue el mismo procedimiento del índice analizado anteriormente, es decir el de pertenencia a organizaciones, salvo que en su elaboración no se incluye la pertenencia a un partido político, para solamente tomar en cuenta la pertenencia a las organizaciones sociales.

la proporción que declaró pertenecer a un partido político (los porcentajes en 2004 son de 29 y 19% respectivamente), aunque la diferencia tiende a reducirse (ver gráfico 6.1)

Gráfico 6.1.  
Porcentaje de membresía en organizaciones sociales y políticas. Demos 1997, 2001 y 2004



### Los condicionantes de la participación en organizaciones

Al examinar diferentes variables que podrían condicionar la membresía en organizaciones se destaca que los hombres son más inclinados a organizarse que las mujeres, ya que de acuerdo con la Demos 2004 mientras el 55% de ellos son miembros activos o no tan activos de por lo menos una organización, en ellas esta proporción baja a 44%, una importante diferencia de 11 puntos porcentuales. Estas diferencias según sexo se mantienen cuando sólo se considera el segmento que participa de manera más activa en organizaciones, donde también las mujeres representan una cifra menor (cuadro 6.5).

Cuadro 6.5

Porcentaje que es miembro activo de por lo menos una organización según variables indicadas. Demos 1994, 1997, 2001 y 2004

Activo en por lo menos una organización:	1997	2001	2004		
	Totales	Totales	Totales	Femenino	Masculino
Años de estudios:					
0-5	39.3	38.9	37.6	30.4	45.3
6-11	40.4	37.6	39.0	36.0	42.1
12 y más	50.3	47.5	44.7	40.6	50.7
Niveles socioeconómicos:					
Muy bajo	39.1	32.2	29.7	22.9	41.0
Bajo	41.0	40.2	40.7	36.9	44.8
Medio	42.4	40.4	40.2	35.2	46.3
Medio alto/alto	45.7	42.7	41.9	39.6	43.9
Situación laboral:					
No trabaja	33.6	34.0	35.6	33.0	44.2
Trabajo asalariado	46.0	42.4	41.9	40.4	42.8
Trabajo no asalariado	51.9	46.2	44.6	38.2	47.6
Total	42.0	40.1	39.9	35.4	45.0

Resulta llamativo que la propensión social a la participación en organización no sea un fenómeno típico de las áreas más urbanizadas, ya que no se observan diferencias acentuadas en el grado de participación en organizaciones entre los residentes de la zona metropolitana de Santo Domingo con respecto a los que habitan en ciudades de menor tamaño (que hemos agrupado en el denominado resto urbano) y en las zonas rurales.

Se produce una tendencia mayor a participar en organizaciones sociales o políticas a medida que aumenta el grado de escolaridad y el nivel socioeconómico al que pertenece la población entrevistada. En lo que respecta a esta última variable, se observa que mientras el 37% de las personas que pertenecen al nivel socioeconómico más bajo tenía membresía en por lo menos una organización, la cifra correspondiente a quienes se ubican en la escala socioeconómica más alta es de 54%, una diferencia de 17 puntos porcentuales (cuadro 6.6).

Cuadro 6.6.

Distribución porcentual de la población según índice de pertenencia a organizaciones (miembro activo/no activo) y por niveles socioeconómicos. Demos 2004.

Pertenencia a organizaciones:	Niveles socioeconómicos				
	Muy bajo	Bajo	Medio	Medio alto/alto	Total
No pertenece a ninguna	63.2	50.9	50.6	45.8	50.7
Pertenece a una	23.3	27.5	26.4	29.1	27.0
Pertenece a dos	7.7	13.4	11.4	13.2	12.1
Pertenece a tres y más	5.8	8.3	11.6	11.9	10.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0



## Los tipos de organizaciones

En las tres encuestas que midieron la participación en organizaciones, la *junta de vecinos*<sup>18</sup> fue la modalidad organizativa que alcanzó una pertenencia más alta de todas las consideradas en el estudio: 21% en 1997, 24% en 2001 y 19% de las personas entrevistadas dijo ser miembro activo o no tan activo de esta organización territorial (ver cuadro 6.7). Se observa empero un descenso significativo en la pertenencia en *juntas de vecinos* entre las dos últimas encuesta, lo que sitúa la participación en esta modalidad de organización al mismo nivel que la pertenencia a partidos políticos, agregando otra evidencia a la tendencia hacia la disminución de la actividad en organizaciones de la sociedad civil que se registra en el último trienio.

Otro hallazgo interesante respecto a las *juntas de vecinos* es que su membresía no está condicionada por el nivel socioeconómico, la escolaridad o la zona en que reside la población entrevistada, lo que sugiere que esta modalidad de organización cumple funciones que resultan de interés para pobladores y comunidades pertenecientes a diferentes sectores sociales y que, por otro lado, no existen barreras que discriminen o limiten la participación.

Cuadro 6.7  
Porcentaje que es miembro activo o no tan activo de las organizaciones  
sociales indicadas. Demos 1997, 2001 y 2004

	1997	2001	2004		
	Total	Total	Total	Masculino	Femenino <sup>19</sup>
Organización barrial o comunitaria	5.3	5.9	6.2	7.7	5.0
Asociación de padres	11.7	10.0	7.8	7.8	7.7
Asociación campesina	6.3	7.0	4.9	7.5	2.7
Organización sindical	5.4	5.3	5.0	8.4	1.9
Junta de vecinos	21.1	23.8	18.7	20.1	17.5
Comunidad eclesial de base	6.2	10.2	5.9	5.0	6.8
Organización ecológica	1.2	1.3	1.2	1.1	1.2
Asociación o gremio profesional	4.9	5.3	4.5	4.1	4.8
Club Deportivo y/o cultural	11.9	10.1	9.6	14.9	4.8
Organización de amas de casa	3.8	2.6	5.3	-	5.2
Organización de mujeres	3.6	3.2	7.3	-	7.3
Otras organizaciones	5.6	5.7	4.9	4.8	5.0

<sup>18</sup> La información obtenida a través del Ayuntamiento del Distrito Nacional (DN) revela que la formación de juntas de vecinos se originó en la década de los ochenta bajo el auspicio del gobierno perredeista de entonces. De acuerdo con las pautas generales establecidas por la Sindicatura del D. N., “las juntas de vecinos son definidas como espacios sociales donde las personas residentes en una demarcación territorial determinada se reúnen para discutir una problemática común”. Se considera que esta modalidad territorial de organización “constituye un mecanismo de representación del barrio y a la vez un canal de doble vía entre las personas que conforman la comunidad y las instituciones públicas y privadas”. Véase: PNUD, *Desarrollo Humano en la República Dominicana 2000*, Santo Domingo, 2000, p. 114.

<sup>19</sup> En la Demos 2004 no se interrogó a la población masculina sobre la pertenencia a organizaciones de amas de casa y de mujeres, como se hizo en las encuestas anteriores.

Con relación a las otras organizaciones, los datos de la Demos 2004 indican que sólo los *clubes deportivos y culturales* registraron una membresía activa o no tan activa de aproximadamente un 10%, ubicándose las demás por debajo de esta proporción y en franco descenso con relación a las cifras registradas en otros momentos del período estudiado. Así por ejemplo, mientras en 1997 el 12% de las personas entrevistadas declararon membresía en las llamadas *asociaciones de padres y madres*, en 2004 la cifra descende a sólo 8% (se reduce en un 33%). En términos relativos, la pérdida mayor de membresía se produce en las comunidades eclesiales de base que, entre 2001 y 2004, ven reducida su membresía de 10% a 6% (una disminución de un 40%, ver cuadro 6.7).

De forma diferente a lo que acontece en las otras modalidades organizativas, durante todo el período se destaca una importante participación de las mujeres en tres organizaciones, en las cuales ambos sexos participan en forma semejante: juntas de vecinos, asociaciones de padres y comunidades eclesiales de base. Otro aspecto relevante a partir de una perspectiva de género es la participación más igualitaria de hombres y mujeres en asociaciones *gremiales y profesionales*, lo que puede ser interpretado como una manifestación en el ámbito organizativo del aumento de la escolaridad femenina<sup>20</sup>. Este hallazgo contrasta con la escasa participación femenina en sindicatos en relación con los hombres: para el 2004 sólo el 2% de las mujeres entrevistadas pertenecían a un sindicato contra el 8% de los hombres (ver cuadro 6.8).

Cuadro 6.8  
Tipo de organización a la que pertenece como miembro activo  
o algo activo, según sexo. Demos 2004.

	Sexo entrevistado(a)		
	Masculino	Femenino	Total
Partidista	22.3	15.9	18.9
Territorial	24.9	23.5	24.2
Laboral/oficios	17.5	7.8	12.3
Padres/Madre/Género	7.8	15.6	11.9
Deportiva y Cultural	14.9	4.8	9.5
Otras	5.6	6.1	5.9

Al reagrupar las organizaciones por tipos, se evidencia mejor la importancia de la membresía en *organizaciones territoriales* (que incluye las juntas de vecinos, organizaciones populares comunitarias y eclesiales de base) ya que una de cada 4

<sup>20</sup> En 2004 el porcentaje de pertenencia a asociaciones gremiales o profesionales es de 4% en los hombres y 5% en las mujeres.

personas entrevistadas dijo pertenecer a este tipo de organización (24%), superando la pertenencia a partidos políticos (19%). Las organizaciones de tipo laboral (campesina, sindical, gremial o asociación profesional) no han modificado el tamaño de su membresía que sigue ocupando un tercer lugar con un 12% de las personas entrevistadas. También resulta relevante la cifra de participación en las llamadas asociaciones de padres y asociaciones interesadas en temáticas pertinentes al género femenino, que reúnen una membresía de un 12% de las personas entrevistadas (ver Porcentaje de la población entrevistada por tipo de organización cuadro 6.8).

### **Condicionantes de la participación activa en organizaciones de la sociedad civil <sup>21</sup>**

Como ya se indicó, de acuerdo a la Demos 2004, el 29% de la población entrevistada participa de manera activa en por lo menos una organizaciones de la sociedad civil (OSC). El índice de membresía activa en OSC registra diferencias según sexo, que se expresan en una menor participación femenina. Como se observa en el cuadro 3.19.a en 2004 el 26% de las mujeres participa activamente en por lo menos una organización social, mientras en los hombres el porcentaje alcanza un 34%: una diferencia muy significativa en términos estadísticos de 8 puntos porcentuales.

Cuando se presentan los datos del grado de actividad en organizaciones sociales por sexo y escolaridad los contrastes son también acentuados en ambos sexos. Así, por ejemplo, y según las cifras correspondientes a la Demos 2004, el 22% de las mujeres con menos de seis años de escolaridad participaba activamente en por lo menos una organización de la sociedad civil, mientras para las mujeres bachilleres o universitarias este porcentaje se eleva a 30%, una significativa diferencia de 8 puntos porcentuales (cuadro 6.9). Estos contrastes sugieren que la educación constituye una condición importante para participar de modo activo en las organizaciones cívicas, lo que no acontece en el caso de la pertenencia a partidos políticos, en los cuales el grado de escolaridad no establece diferencias significativas entre la militancia.

---

<sup>21</sup> Para conocer los detalles sobre el procedimiento que se siguió en la construcción de los índices ver el Anexo IV. El *índice grado de actividad en las organizaciones de la sociedad civil*, sigue el mismo procedimiento de construcción que el índice denominado “Pertenencia a organizaciones de la sociedad civil” en lo que respecta a prescindir de la pertenencia a un partido político, pero se toma en cuenta el grado de actividad (activo y no tan activo) que la persona desempeña en las organizaciones a las que pertenece.

Cuadro 6.9.  
Grado de actividad en Organizaciones Sociedad Civil según sexo y escolaridad.  
Demos 2004

Grado de actividad en organizaciones de la sociedad	Sexo entrevistado(a)							
	Masculino				Femenino			
	Años de estudio			Total	Años de estudio			Total
	0-5	6-11	12 y más		0-5	6-11	12 y más	
No pertenece a ninguna	57.7	55.1	46.7	54.2	68.5	63.3	55.5	62.8
No es miembro activo (pero algo activo en por lo menos una)	9.6	14.4	11.1	12.0	9.8	10.8	14.9	11.6
Miembro activo en 1	21.8	21.1	22.6	21.7	16.0	15.2	15.8	15.6
Miembro activo en 2	7.6	5.0	12.0	7.4	4.0	5.4	7.2	5.5
Miembro activo en tres o Más	3.2	4.5	7.6	4.7	1.7	5.3	6.6	4.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

#### 6.4 Participación activa en organizaciones sociedad civil e interés en la política

De acuerdo con los datos de la Demos 2004 hay una correlación muy positiva entre *interés en la política y pertenencia a organizaciones sociales*: a mayor participación activa en organizaciones de la sociedad civil mayor es el interés de una persona en la política. El 28% de las personas que no tiene membresía en OSC declaró mucho o bastante interés en la política, cifra que tiende a subir con el incremento del activismo y el número de organizaciones en las que la gente participa (39% de los que tenían membresía activa en una organización muestran mucho o bastante interés en la política, porcentaje que se eleva a 64% para los activistas de tres o más organizaciones sociales (cuadro 6.10).

Una asociación muy significativa en términos estadístico se observa al cruzar el índice de membresía activa en OSC con el índice destinado a conocer si la población *favorece más participación política*.<sup>22</sup> Esta correlación revela una actitud muy favorable hacia el logro de una participación política más amplia y democrática a medida que se incrementa el activismo en organizaciones sociales.<sup>23</sup> Así, si bien el 43% del segmento poblacional que no tiene membresía en organizaciones de la sociedad civil es propenso a la ampliación de los ámbitos de la participación política de la ciudadanía (mucha aceptación), este porcentaje sube a 65% entre el grupo poblacional que es miembro

<sup>22</sup> Para conocer la manera como se efectuó la construcción del índice "favorece más participación", ver Anexo IV.

<sup>23</sup> Recordemos que los indicadores de este índice son la aceptación de: se firmen documentos de reclamo pidiendo algo, o a favor o en contra de algo; participar en manifestaciones autorizadas, es decir legales; crear nuevos mecanismos para que la gente participe en las decisiones que le afectan, que la base de cada partido debe seleccionar los candidatos electorales, y que la mujer debe participar en política igual que el hombre.

activo de tres o más OSC, lo que representa una diferencia de 22 puntos porcentuales (ver cuadro 6.10).

En tercer lugar se observa también una correlación entre el grado de actividad en organizaciones de la sociedad civil y la aceptación de la participación en la política convencional <sup>24</sup>: la tendencia sigue la misma dirección e indica una mayor *aceptación* de este tipo de participación política, más tradicional en el escenario dominicano (participar en manifestaciones autorizadas es decir legales, paros barriales o comunales y que se firmen documentos de reclamos), por la gente más activa en OSC. En efecto, mientras el 49% de las personas sin membresía en OSC es propenso a favorecer la actividad política convencional (mediana o gran aceptación), este porcentaje se eleva a 68% en la franja poblacional que tiene membresía activa en tres o mas organizaciones de la sociedad civil, lo que representa una diferencia de 19 puntos porcentuales (ver cuadro 6.10).

---

<sup>24</sup> Los indicadores de este índice son la aceptación o acuerdo con: participar en manifestaciones autorizadas es decir legales, paros barriales o comunales y que se firmen documentos de reclamos.

Cuadro 6.10  
Índice grado de actividad en organizaciones de la sociedad civil según interés en la política y otras variables sociopolíticas. Demos 2004.

	Grado de actividad en las organizaciones de la sociedad civil					
	No pertenece a ninguna	Miembro no activo (pero algo activo en por lo menos una)	Miembro activo en 1	Miembro activo en 2	Miembro activo en tres o más	Total
Grado de interés en la política:						
Mucho/ Bastante	27.8	28.3	39.3	41.4	64.1	32.6
Poco/ Nada	72.2	71.7	60.7	58.6	35.9	67.4
Aceptación de la participación en la política convencional:						
Rechazo/ Baja aceptación	51.3	50.0	48.5	41.8	32.0	49.1
Mediana/ Gran aceptación	48.7	50.0	51.5	58.2	68.0	50.9
Favorece más participación política:						
Rechazo	9.6	5.9	8.0	3.5	4.7	8.3
Aceptación	47.0	46.7	45.8	40.0	30.5	45.5
Mucha aceptación	43.4	47.4	46.2	56.5	64.8	46.2
Participación en procesos electorales:						
Ninguna/ Baja	39.5	36.8	26.5	22.7	10.3	34.4
Mediana	29.6	26.5	28.2	24.6	17.6	28.1
Alta	30.9	36.7	45.3	52.7	72.1	37.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

En cuarto lugar, la información recopilada evidencia una correlación muy estrecha entre *la participación en procesos electorales* y el grado de actividad en organizaciones sociales. Según la Demos 2004, mientras mayor es el activismo en organizaciones de la sociedad civil mayor también es la propensión a participar en las elecciones. Como se observa en el cuadro 6.10, el 31% del segmento poblacional que no participa en organizaciones sociales registró una *alta participación electoral*, cifra que tiende a elevarse con el incremento del activismo y el número de organizaciones en que se participa: 45% de participación electoral alta en el grupo poblacional que tiene membresía activa en una organización y 72% entre quienes son activistas de 3 o más OSC.<sup>25</sup> Resulta muy relevante que, en contraste con la cifra promedio nacional (36%), la gente más activa en OSC registre porcentajes más altos en el índice de credibilidad de la clase política dominicana (47%, ver cuadro 6.11) lo que manifiesta una actitud más complaciente con la manera de hacer política que predomina en el país.

Por último, es importante conocer en qué medida la población más activa en organizaciones de la sociedad civil se diferencia de la gente que no participa activamente

<sup>25</sup> Es también muy significativo que la gente más activa en OSC también registra porcentajes más altos en el índice de legitimidad del sistema electoral dominicano (ver capítulo V).

en OSC con respecto a uno de los elementos más característicos de la cultura política dominicana: *el clientelismo*. Aunque una primera lectura de los datos parecería indicar *una mayor propensión al clientelismo* en el segmento compuesto por la gente más activa en OSC, la aplicación de medidas de asociación<sup>26</sup> a estos hallazgos de la Demos 2004 indica que en realidad no existen diferencias significativas. Aún así, el hallazgo amerita un replanteo del rol democratizador que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil bajo estudio, ya que sugiere que la participación más activa en OSC no constituye una vacuna que inmuniza contra la aceptación del clientelismo político. La no diferencia pone igualmente en evidencia que todavía el activismo propio de estas OSC no ha fomentado un proceso novedoso de socialización, es decir la transmisión de valores y prácticas orientados a la superación del clientelismo predominante en la cultura política dominicana (ver cuadro 6.11).

Cuadro 6.11  
Índice de actividad en organizaciones de la sociedad civil según credibilidad de la clase política y otras características sociopolíticas. Demos 2004

	Grado de actividad en las organizaciones de la sociedad civil					
	No pertenece a ninguna	Miembro no activo (pero algo activo en por lo menos una)	Miembro activo en 1	Miembro activo en 2	Miembro activo en tres o más	Total
Credibilidad de la clase política:						
Alta/ mediana credibilidad	35.4	36.6	32.4	43.0	46.9	36.0
Baja/ ninguna credibilidad	64.6	63.4	67.6	57.0	53.1	64.0
Legitimidad de las elecciones:						
Ninguna/ Baja	56.0	53.8	49.2	55.0	46.9	54.0
Mediana/ Alta	44.0	46.2	50.8	45.0	53.1	45.0
Clientelismo:						
Bajo	37.8	32.1	36.4	37.8	30.9	36.5
Moderado	26.8	30.3	29.4	32.0	28.0	28.2
Alto/ Muy alto	35.4	37.6	34.2	30.2	41.1	35.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

En síntesis, un importante segmento de la población entrevistada (29%), participa de manera activa en por lo menos una organización de la sociedad civil. En la composición social de la gente más activa en estas organizaciones predominan los hombres y las personas más escolarizadas. También los datos de la Demos 2004 ponen en evidencia que este sector social es portador de ciertos valores y prácticas que forman parte de una cultura política más democrática: tiene mayor interés en la política, apuesta por la creación de mecanismos o espacios que favorezcan más participación política, y

<sup>26</sup> Coeficiente Cramer's V mayor de 0.05.

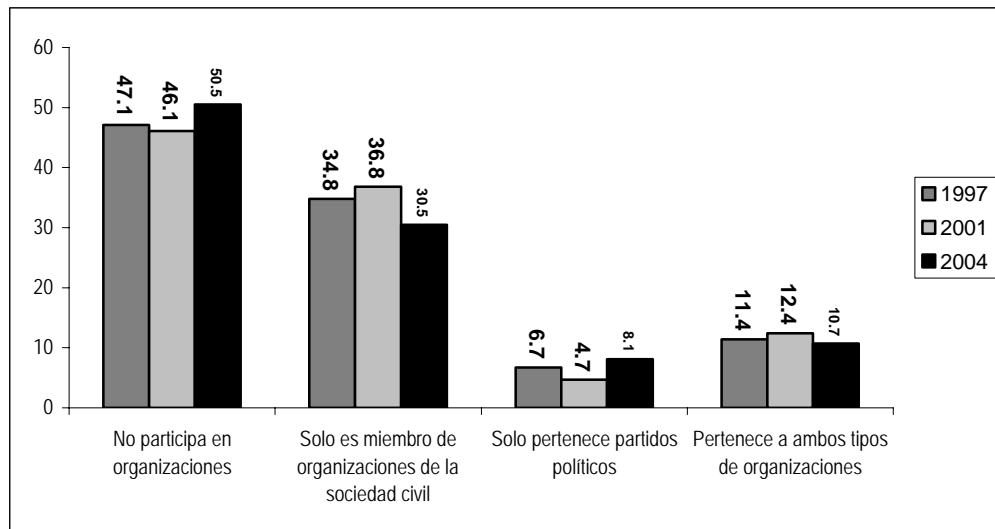
registra una mayor participación electoral. Igualmente los hombres y mujeres activistas de las OSC muestran una mayor *aceptación* del tipo de participación política más tradicional en el escenario dominicano (participar en manifestaciones autorizadas es decir legales, paros barriales o comunales y que se firmen documentos de reclamos). Sin embargo, a pesar de esta vocación democrática, la gente más activa en organizaciones de la sociedad civil registran mayores niveles de credibilidad en la dirección política del país y no se diferencian del promedio nacional en un aspecto cardinal en la construcción de una cultura política más democracia: el clientelismo.

### **6.5 El perfil organizativo y el impacto de la doble membresía**

Una parte significativa de las personas entrevistadas que pertenece a partidos políticos también tiene membresía en organizaciones de la sociedad civil. La doble membresía constituye una de las dificultades que se presentan al analizar los resultados de ciertos aspectos de la cultura política y más específicamente al estudiar el rol democratizador que pudiesen desempeñar las organizaciones sociales en el contexto actual de la realidad dominicana. A fin de neutralizar el efecto de la militancia dual se construyó un índice que permite diferenciar cuatro situaciones: la población no organizada, la ciudadanía que sólo pertenece a partidos políticos, la que sólo pertenece a organizaciones sociales y la que tiene membresía en ambos tipos de organizaciones. A continuación se destacan los principales hallazgos: Los datos de este índice revelan que el perfil organizativo actual de la sociedad dominicana es el siguiente: la mitad de la población no está organizada (50.5%), el 30.5% sólo tiene membresía en organizaciones de la sociedad civil, el 8% sólo pertenece a partidos políticos y el 11% pertenece a ambos tipos de organizaciones, es decir tiene doble membresía (Demos 2004, ver gráfico 6.2).



Gráfico 6.2.  
Índice perfil organizativo de la sociedad dominicana, según años.  
Demos 1997, 2001 y 2004



El análisis de los cambios que se han producido en el perfil organizativo durante el período estudiado apunta de nuevo a evidenciar que *la disminución de la participación en organizaciones* (que pasa de 53% en 1997 a 49.5% en 2004) es una consecuencia del descenso en la membresía de la sociedad civil organizada, ya que el segmento de la población *que sólo participa en este tipo de organizaciones* disminuye de 35% a 30.5%, mientras el grupo que afirma pertenecer *sólo a partidos políticos* aumenta de 6.7% a 8.1%.

Al analizar la incidencia de *los factores sociodemográficos* sobre el grado y tipo de organización de la población se observan diferencias significativas. La doble militancia es más pronunciada entre las personas de mayor edad. También, con relación a los hombres, se registra una proporción menor de mujeres en todas las situaciones organizacionales, excepto en el caso del segmento poblacional que sólo pertenece a partidos políticos: el 9% del total de los hombres entrevistados y el 7% de las mujeres tiene membresía exclusiva en partidos.<sup>27</sup> En tal sentido resulta llamativo que sean precisamente las mujeres que se han dedicado a participar sólo en los partidos políticos, excluyendo la membresía en OSC las que han logrado proporciones semejantes de participación por sexo.

<sup>27</sup> La prueba estadística de asociación indica que la diferencia de 2 puntos porcentual no es significativa (Cramer's v mayor de 0.05)

*La membresía exclusiva en organizaciones de la sociedad civil se eleva a medida que aumenta el nivel socioeconómico de la gente: mientras sólo el 20% de las personas que pertenecen al estrato muy bajo declaró que sólo pertenece a OSC, en el estrato medio alto/alto este porcentaje representa 36%: una diferencia de 16 puntos porcentuales (ver cuadro 6.12). Mientras, por otro lado, la doble membresía tiende a incrementarse con el nivel de escolaridad: 9% en los que poseen menos de 6 años de estudio y 14% entre los bachilleres y universitarios.*

Cuadro 6.12  
Perfil organizativo de la sociedad dominicana, según características indicadas. Demos 2004.

Características socioculturales	Ciudadanía no organizada	Ciudadanía con algún tipo de organización			Total
		Solo es miembro de organizaciones sociedad civil	Solo pertenece a partidos políticos	Pertenece a ambos tipos de organizaciones	
Pertenencia/práctica religiosa:					
No pertenece	58.4	26.7	7.3	7.5	100.0
Católico practicante	43.3	35.3	6.4	14.8	100.0
Católico no practicante	51.4	26.9	11.1	10.6	100.0
Evangélico practicante	49.9	37.4	7.3	5.3	100.0
Evangélico no practicante	67.4	18.1	3.6	11.0	100.0
Otras religiones	46.7	40.2	6.1	7.0	100.0
Niveles socio-económicos:					
Muy bajo	63.0	20.0	9.8	7.1	100.0
Bajo	50.8	31.4	7.7	9.9	100.0
Medio	50.3	29.5	8.2	11.9	100.0
Medio alto/alto	45.4	36.0	7.7	10.7	100.0
Total	50.5	30.5	8.1	10.7	100.0

*La pertenencia y práctica religiosa incide también en la participación en organizaciones. En contraste con los evangélicos, la gente que declaró ser católica tiene una mayor participación. En segundo lugar, y con independencia del credo profesado (católico o evangélico), las personas que afirmaron ser practicantes de una religión registran una participación más elevada en organizaciones, aunque las diferencias entre los evangélicos es más acentuado (la mitad de los evangélicos practicantes participan en organizaciones contra sólo una tercera parte de los que no practican, ver cuadro 6.12).*

### Organizaciones de la sociedad civil: valores y prácticas políticas

En esta oportunidad se busca medir si el perfil organizativo de la población entrevistada (si pertenece o no a organizaciones y las características que asume la membresía) ejerce influencia sobre ciertos elementos de la cultura política que han sido sometido a estudio (ver cuadros 6.13 y 6.18).

Cuadro 6.13

Distribución porcentual de persona por perfil organizativo de la sociedad dominicana, según grado de interés en la política y otras características. Demos 2004.

	Ciudadanía no organizada	Ciudadanía con algún tipo de organización		
		Solo es miembro de organizaciones de la sociedad civil	Solo pertenece partidos políticos	Pertenece a ambos tipos de organizaciones
Grado de interés en la política:				
Mucho/ Bastante	24.6	33.1	49.2	56.8
Poco/ Nada	75.4	66.9	50.8	43.2
Aceptación de la participación en la política convencional:				
Rechazo/ Baja aceptación	51.0	49.0	51.4	37.2
Mediana/ Gran aceptación	49.0	51.0	48.6	62.8
Favorece mas participación política:				
Rechazo a mas participación	10.2	6.2	4.4	6.1
Aceptación	47.3	46.0	44.8	36.1
Mucha aceptación	42.5	47.8	50.8	57.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

De acuerdo con los datos de la Demos 2004 existen diferencias muy significativas en el grado de *interés en la política* según el perfil organizativo de la sociedad dominicana: el contraste más acentuado dividen a la ciudadanía no organizada de las personas que tienen doble militancia (participan tanto en organizaciones sociales y partidos políticos): el 25% de la gente no organizada declaró mucho o bastante interés en la política cifra que se eleva a 57% en la gente que tiene membresía dual (cuadro 6.13). También la Demos permite documentar una diferencia muy significativa en términos estadístico al correlacionar el perfil organizativo con el índice destinado a conocer si la población *favorece más participación política*.<sup>28</sup> Esta correlación revela una actitud más favorable a la ampliación de los espacios de participación política entre las personas que tienen doble militancia (en partidos políticos y en organizaciones sociales).<sup>29</sup> Así, mientras sólo el 42.5% del segmento poblacional que no tiene membresía en OSC es muy propenso a la ampliación de los espacios de participación política de la ciudadanía (mucha aceptación),

<sup>28</sup> Para conocer la manera como se efectuó la construcción del índice “favorece más participación”, ver Anexo IV.

<sup>29</sup> Recordemos que los indicadores de este índice son la aceptación de: se firmen documentos de reclamo pidiendo algo, o a favor o en contra de algo; participar en manifestaciones autorizadas, es decir legales; crear nuevos mecanismos para que la gente participe en las decisiones que le afectan, que la base de cada partido debe seleccionar los candidatos electorales, y que la mujer debe participar en política igual que el hombre.

este porcentaje alcanza un 58% en el grupo poblacional que registra membresía dual, lo que representa una diferencia de 15 puntos porcentuales (ver cuadro 6.13).

En tercer lugar se observa también una asociación con *la aceptación de la participación en la política convencional*<sup>30</sup>. En este caso la tendencia pone en evidencia que son las personas que tienen doble militancia quienes más favorecen la utilización de esta modalidad de lucha o reclamo (participar en manifestaciones autorizadas es decir legales, paros barriales o comunales y que se firmen documentos de reclamo). En efecto, mientras el 49% de la gente que no está organizada tiene mediana o gran aceptación, en el segmento compuesto por las personas que pertenecen a partidos y a OSC este porcentaje sube a 63%, una cifra muy superior a la de todas las otras categorías organizativas (ver cuadro 6.13).

En cuarto lugar, la información recopilada evidencia una correlación muy estrecha entre perfil organizativo y *participación en procesos electorales*. En este aspecto existen diferencias muy acentuadas entre todas las categorías, aunque de nuevo el contraste más grande se produce entre los dominicanos y dominicanas que no se han interesado por organizarse y quienes tienen doble membresía: los porcentajes de alta participación electoral son 27% y 74.5%, respectivamente (cuadro 6.14).<sup>31</sup>

Cuadro 6.14  
Distribución porcentual de persona por perfil organizativo de la sociedad dominicana  
según características indicadas. Demos 2004.

	Ciudadanía no organizada	Ciudadanía con algún tipo de organización		
		Solo es miembro de organizaciones de la sociedad civil	Solo pertenece a partidos políticos	Pertenece a ambos tipos de organizaciones
Participación en los procesos electorales:				
Ninguna/ Baja	43.9	32.9	10.0	10.3
Mediana/ Alta	56.0	67.1	90.0	89.7
Cientelismo:				
Bajo	37.9	37.2	34.2	27.2
Moderado	26.7	29.4	29.3	31.7
Alto/ Muy alto	35.4	33.4	36.5	41.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Los datos relativos al *índice de legitimidad del sistema electoral dominicano* separan con nitidez dos posiciones. Por un lado se observa una visión de menor credibilidad entre las personas no organizadas y aquellas que sólo participan en OSC: el

<sup>30</sup> Los indicadores de este índice son la aceptación o acuerdo con: participar en manifestaciones autorizadas es decir legales, paros barriales o comunales y que se firmen documentos de reclamos.

<sup>31</sup> Es también muy significativo que la gente más activa en OSC también registra porcentajes más altos en el índice de legitimidad del sistema electoral dominicano (ver capítulo V).

hecho de que en conjunto sólo el 42% de este segmento atribuye mediana y alta legitimidad al sistema electoral es un claro indicativo de insatisfacción con su funcionamiento y resultados. Esta valoración contrasta con la visión de los que militan en partidos o tienen doble membresía ya que el 62.5%, una mayoría muy significativa en términos estadísticos, considera que el sistema electoral dominicano posee una legitimidad mediana o alta (cuadro 6.15).

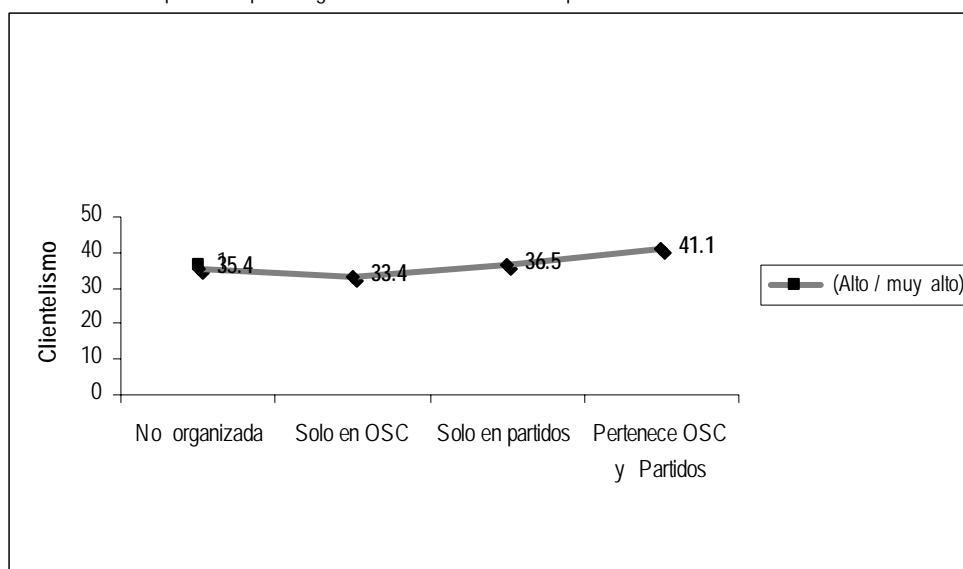
El mismo tipo de frontera, aunque de manera menos acentuada, divide la población entrevistada en cuanto al apoyo al sistema político:<sup>32</sup> Por un lado se observa un menor apoyo al sistema político dominicano entre las personas no organizadas y aquellas que sólo participan en OSC (34% y 39% de apoyo o mucho apoyo, respectivamente), en contraste con la apreciación de quienes militan en partidos o tienen doble membresía (45% y 49% de apoyo o mucho apoyo, respectivamente, ver cuadro 6.15).

Es también muy significativo que la gente que está más satisfecha con la manera de hacer política que predomina en el país no es tanto la que pertenece sólo a partidos políticos, como podría esperarse, sino quienes tienen una membresía dual: mientras el 39% de quienes sólo militan en partidos otorga mediana o alta credibilidad a la clase política dominicana, para los que tienen membresía en ambos tipos de organizaciones la cifra correspondiente es de 45.5% (ver cuadro 6.15).

---

<sup>32</sup> Los indicadores de apoyo al sistema político son: confianza en que los tribunales del país garantizan juicio justo, respeto por las instituciones políticas del país, percepción de la protección de derechos básicos por el sistema político, orgulloso del sistema político dominicano, se debe apoyar al sistema político. Ver apéndice IV.

Gráfico 6.3  
Impacto del perfil organizativo en el clientelismo político. Demos 2004



Por último, analicemos en qué medida el grado y tipo de participación en organizaciones que tiene la gente entrevistada impacta en uno de los componentes más discutidos y peculiares de la cultura política dominicana: *el clientelismo*. Recordemos que el índice clientelismo mide la aceptación de las siguientes prácticas: aprobación de que la gente de apoyo a quienes le hacen favores y le reparten cosas, aceptación del denominado boroneo o reparto de favores económicos, y la aprobación de que una persona en el gobierno emplee a familiares y amigos. Los resultados revelan, primero, que el índice de clientelismo es más bajo entre las personas que sólo tienen membresía en OSC (el 33% presenta clientelismo alto o muy alto) mientras quienes tienen doble membresía presentan un grado mayor (el 41%). Estas diferencias, sin embargo, no son tan acentuadas, ya que podría esperarse un grado menor de aprobación de una práctica que ha sido uno de los grandes temas de debate en diferentes eventos auspiciados por OSC: a fin de cuentas el 63% de quienes han apostado por la militancia exclusiva en organizaciones de la sociedad civil adolece de

Cuadro 6.15.  
Distribución porcentual de persona por perfil organizativo de la sociedad dominicana,  
según credibilidad de la clase política y otras características. Demos 2004

	Ciudadanía no organizada	Ciudadanía con algún tipo de organización		
		Solo es miembro de organizaciones de la sociedad civil	Solo pertenece partidos políticos	Pertenece a ambos tipos de organizaciones
Credibilidad de la clase política:				
Alta/ Mediana credibilidad	34.4	33.6	39.3	45.5
Baja/ Ninguna credibilidad	65.6	66.4	60.7	54.5
Legitimidad de las elecciones:				
Ninguna/ Baja	59.0	56.1	37.5	37.5
Mediana/ Alta	41.0	43.9	62.5	62.5
Apoyo al sistema:				
Absolutamente (ningún apoyo)	28.1	23.8	18.1	21.2
No apoya	36.5	36.9	36.6	29.7
Apoyo/ Mucho apoyo	35.4	39.3	45.3	49.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

En conclusión, los datos de las encuestas Demos indican con claridad meridiana que el sector más interesado en la política y el que más se involucra en los asuntos públicos es el constituido por los dominicanos y dominicanas que han apostado a una militancia dual: pertenecen a partidos políticos pero se mantienen activos en organizaciones de la sociedad civil. Un segundo hallazgo indica que la doble militancia es una situación más proclive al clientelismo (ver cuadro 6.16).

En segundo lugar, la información que da cuenta del perfil organizativo de la sociedad dominicana aporta información más diáfana para conocer ciertas peculiaridades de la cultura política dominicana e indica que el factor más asociado a valores y prácticas democráticas es la condición de membresía exclusiva en OSC y no tanto el hecho de pertenecer a un mayor número y tipo de estas organizaciones. Sin embargo, igualmente se observa que en muchos aspectos las diferencias entre quienes sólo permanecen activos en OSC y la ciudadanía no organizada o la que está integrada a otras modalidades organizativas no son radicales, como lo evidencia el importante porcentaje de integrantes de la OSC que aprueba la práctica política del clientelismo.

Cuadro 6.16

Distribución porcentual de personas por perfil organizativo de la sociedad dominicana, según grado de interés en la política y otras características. Demos 2004.

	No participa en organizaciones	Sólo es miembro de organizaciones de la sociedad civil	Solo pertenece partidos políticos	Pertenece a ambos tipos organizaciones
Grado de interés en la política: (Mucho / bastante)	24.7	33.1	49.2	56.8
Aceptación participación política convencional: (Mediana/ Gran aceptación)	49.0	51.0	48.6	62.8
Favorece más participación política: (Mucha aceptación)	42.5	47.8	50.8	57.8
Participación en los procesos electorales: (Alta)	26.9	37.4	56.0	74.5
Cientelismo: (Alto / muy alto)	35.4	33.4	36.5	41.1
Credibilidad de la clase política: (Alta / Mediana)	34.4	33.6	39.3	45.5
Legitimidad de las elecciones: (Mediana / alta)	41.1	43.9	62.5	62.5
Apoyo al sistema: (Apoyo / mucho apoyo)	35.4	39.3	45.3	49.1

## B. LAS EXPECTATIVAS DE CAMBIO SOCIAL Y POLÍTICO

### 6.6. La profundidad del cambio social y político que requiere el país

La medición de las expectativas de cambio efectuada a través de las encuestas Demos durante el transcurso de una década permite afirmar que la necesidad de modificar las relaciones sociales y la distribución del poder ha sido una de las principales demandas enarboladas por diversos sectores de la sociedad dominicana. La aceptación de disposiciones encaminadas a transformar diversos ámbitos de la vida social y política del país está muy arraigada en el sentir de las grandes mayorías y no constituye un simple postulado de sus elites.

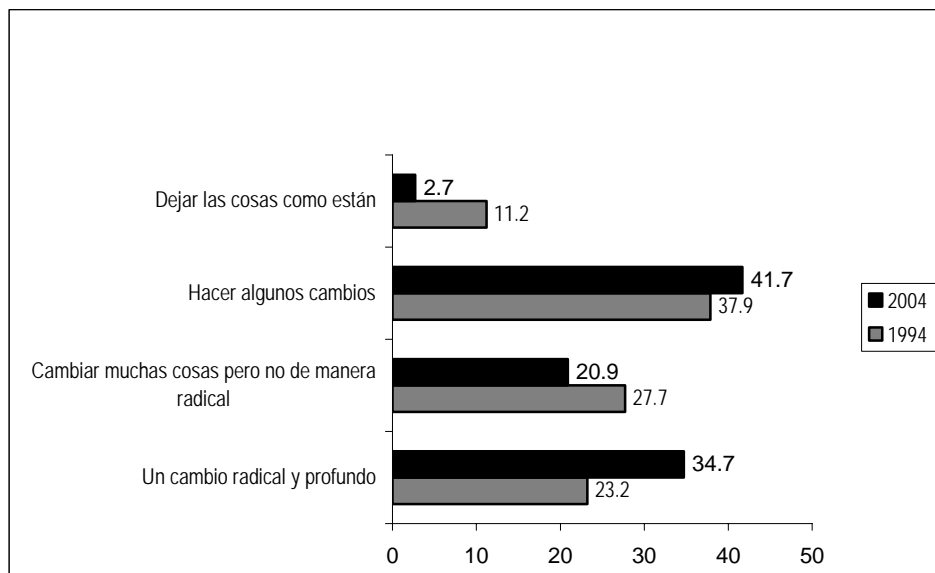
En primer lugar, un sector muy minoritario de la población entrevistada rechaza cualquier modalidad de cambio, ya que sólo 11% en el 1994 y apenas 3% en 2004 considera que en el país es mejor “dejar las cosas como están” (ver gráfico 6.4 y cuadro 6.17). En segundo lugar, esta expectativa de transformación social y política de la sociedad dominicana se mantiene durante el período considerado, con tendencia a un incremento del segmento poblacional que tiene aspiraciones de un cambio radical y profundo que aumenta 11 puntos porcentuales, al pasar de un 23% en 1994 a 35% en 2004.

De esta manera, se puede afirmar que las diferencias de opinión conciernen a la profundidad de los cambios y no a la necesidad de ellos, ya que la mayoría de la gente



aprueba reformas de cierta magnitud, expectativa que tiende a incrementarse durante el período estudiado.

Gráfico 6.4.  
Opinión sobre el tipo de cambio social que necesita el país según año. Demos 1994 y 2004



El análisis de la incidencia de los factores sociodemográficos en la profundidad del cambio social y político que necesita el país muestra diferencias relevantes: la gente joven es más receptiva ante los cambios de mayor envergadura ya que mientras el 58% de las personas menores de 25 años estuvo de acuerdo con la necesidad de un cambio radical o cambiar muchas cosas, este porcentaje disminuye a 49% en el grupo etario mayor de 49 años. También se presentan diferencias según sexo indicativas de una mayor propensión a cambios profundos entre las mujeres, tendencia que se desarrolló a partir de los últimos tres años (cuadro 6.17).

Pero es la escolaridad la variable que introduce diferencias más importantes en términos estadísticos. A título ilustrativo, mientras el 49% de la población con menos de seis años de escolaridad dijo estar de acuerdo con llevar a cabo “un cambio radical y profundo” o “cambiar muchas cosas aunque no de manera radical”, este porcentaje alcanza un 66% en el sector de la muestra que tiene 12 años o más de escolaridad (una diferencia de 17 puntos porcentuales, cuadro 6.17). Paradójicamente los sectores sociales menos escolarizados, que podrían lograr mayores beneficios, resultan ser los que se identifican menos con la realización de cambios sociales y políticos de cierto grado de profundidad.

La religión ejerce un impacto significativo sobre las expectativas y amplitud de los cambios que merecen la aprobación de la ciudadanía: quienes declararon pertenecer a una religión, sea católica o evangélica, pero no la ponen en práctica, aceptan en mayor proporción cambios más profundos. En segundo lugar, los evangélicos son más radicales en sus aspiraciones de cambio que los católicos; así mientras el 59% de los católicos no practicantes aprueba un cambio radical y profundo o cambiar muchas cosas, la proporción de evangélicos no practicantes que se identifican con esta propuesta es de un 65%.

Cuadro 6.17  
Distribución porcentual de la población entrevistada según su opinión sobre el tipo de cambio social y político que necesita el país, por variables indicadas. Demos 2004

	Tipo de cambio social y político que necesita el país				
	Un cambio radical y profundo	Cambiar muchas cosas pero no de manera radical	Hacer algunos cambios	Dejar las cosas como están	Total
Sexo entrevistado (a)					
Masculino	32.4	21.4	42.3	3.8	100.0
Femenino	36.7	20.4	41.2	1.8	100.0
Grupos de edad					
18-24	37.7	20.3	40.8	5.3	100.0
25-34	36.7	20.7	40.5	2.7	100.0
35-49	34.1	23.5	40.1	4.4	100.0
50 y más	30.1	18.7	45.8	2.6	100.0
Años de estudio					
0-5	32.6	16.4	46.6	4.4	100.0
6-11	33.6	20.8	42.9	2.6	100.0
12 y más	39.1	26.9	33.3	0.7	100.0
Total	34.7	20.9	41.7	2.7	100.0

Al analizar la incidencia de la afiliación política se destacan diferencias muy relevantes que indican una menor aceptación de cambios de cierta magnitud entre las personas que declararon simpatizar o pertenecer al partido de gobierno al momento de la encuesta, es decir, el PRD (sólo un 40%).<sup>33</sup>

En conclusión, el análisis precedente sugiere que las personas ubicadas en los segmentos sociales, políticos o culturales más excluidos de las relaciones de poder, son más receptivas a propuestas de cambio de mayor profundidad: las mujeres, los jóvenes, los que profesan la religión evangélica y las personas pertenecientes o simpatizantes de partidos que no están en el gobierno. La única excepción a esta tendencia se ubica en el ámbito educativo: no son las personas más excluidas sino las más integradas al sistema escolar

<sup>33</sup> Destaquemos empero las diferencias entre las otras categorías. Los porcentajes más elevados de aceptación de “un cambio radical y profundo” o “cambiar muchas cosas pero no de manera radical” se registraron en los que simpatizan o pertenecen a un partido no mayoritario (65.5%), al PLD (61.5%), y a los que no pertenecen ni simpatizan por partido (57%).

(bachilleres y universitarios) quienes resultaron mas receptivas a un cambio de cierta dimensión.

## **6.7 El ámbito de las reformas y la aceptación del cambio**

Tomando en cuenta las propuestas de reformas que el grupo de investigación entendía que estaban entre las más debatidas en las últimas décadas, en el cuestionario de las Demos se incluyeron varias preguntas orientadas a conocer la percepción de la ciudadanía sobre aspectos del sistema político que debían ser modificados para el logro de una mayor democratización de la sociedad dominicana. En esta oportunidad se analizarán el conjunto de propuestas que integramos en el índice aceptación del cambio. Este índice se construyó a partir de 4 indicadores que buscan conocer en qué medida las personas estaban de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes propuestas: “modificar totalmente la justicia dominicana”, “disminuir el poder del Presidente de la República”, “crear nuevos mecanismos para que la gente participe” y con la idea de que “la política es cosa de hombres”. Aunque estas preguntas se hicieron en todas las Demos, los datos correspondientes a la encuesta aplicada en 2004 no son estrictamente comparables porque en los años anteriores se utilizó un tipo diferente de escala.<sup>34</sup> En vista de esta limitación el análisis se concentrará en los resultados de la Demos 2004 y sólo a título ilustrativo se hará referencia a los resultados de las otras encuestas.

Los hallazgos de la Demos 2004 ofrecen nuevos elementos que apoyan la idea de que existe una importante disposición hacia el cambio en la población dominicana, tal como deriva del análisis realizado en la sección anterior, aunque se registra una aceptación muy desigual según el tipo de indicador tomado para medir el ámbito de las reformas.

### **Abrumadora mayoría demanda la creación de nuevos mecanismos de participación**

La necesidad de lograr una democratización de los espacios y procesos de toma de decisiones constituye el tipo de reforma más apoyado entre todas las opciones presentadas a evaluación de la ciudadanía: durante todo el período una abrumadora mayoría, que en 2004 representa el 87%, está de acuerdo con que se deben "crear nuevos mecanismos para que la gente participe en las decisiones que las afecten" (ver cuadro 6.18).

---

<sup>34</sup> En la Demos 2004 se uso una escala cuantitativa con valores de 1 al 10, mientras que en las encuestas anteriores la escala fue cualitativa con respuestas cerradas de si o no. Véase Anexo IV.

Cuadro 6.18.  
Indicadores e índice Aceptación del cambio. Demos 2004.

INDICADORES DE ACEPTACION DEL CAMBIO:	DEMOS 2004 <sup>35</sup>
De acuerdo con crear nuevos mecanismos de participación en decisiones que afecten la gente	86.7
De acuerdo con modificar totalmente la justicia dominicana	74.1
De acuerdo con disminuir el poder del presidente de la República	63.1
Desacuerdo con que la política es cosa de hombres	58.3
INDICE ACEPTACION DEL CAMBIO:	
Rechazo	3.0
Aceptación	32.3
Gran aceptación	64.8
Total	100.0

### **La necesidad de una modificación profunda de la justicia dominicana**

La propuesta que alcanzó el segundo lugar en importancia fue “modificar totalmente la justicia dominicana”. Como se analizó en ocasión de la Demos 2001, durante el período 1994-2001 la población vaciló al enjuiciar el alcance de las reformas que deben llevarse a cabo en el sistema judicial. Sin embargo, a pesar del leve descenso en la proporción de personas que apuestan a un cambio radical en la justicia dominicana (82% en 1994 y 75% en 2001), y de las dificultades para construir una serie homogénea, es incuestionable que durante el período evaluado todavía más del 70% de la población de ambos sexos considera que se necesita un “cambio total”, lo que puede interpretarse como un indicador de insatisfacción con las reformas ya ejecutadas en el sistema judicial dominicano (ver cuadro 6.18).<sup>36</sup>

### **La mayoría está de acuerdo con reducir el poder del presidente**

En todas las encuestas Demos se ha incluido una propuesta que busca conocer en qué medida los dominicanos y dominicanas legitiman con su aprobación esta gran concentración de poderes en la Presidencia de la República. Sin embargo, hasta el 2004 los datos no mostraban una clara tendencia de rechazo o aceptación de esta concentración de poderes (en 1994 el 52% expresó acuerdo con disminuir el poder presidencial, en 1997 este porcentaje desciende a 41% para volver a subir a 49% en la Demos 2001).

<sup>35</sup> En la Demos 2004 se usó una escala cuantitativa con valores de 1 al 10, mientras que en las encuestas anteriores la escala fue cualitativa con respuestas cerradas de sí o no. Véase Anexo IV.

<sup>36</sup> También el análisis de la información aportada en el capítulo especial sobre Justicia permite concluir que existe una clara percepción entre los dominicanos y dominicanas de la necesidad de introducir reformas sustanciales en nuevos ámbitos del sistema judicial dominicano. Véase Capítulo IV.

Uno de los principales hallazgos de la Demos 2004 en materia de reforma del sistema político dominicano es la mayoritaria aceptación de la conveniencia de "disminuir el poder del Presidente de la República": Como se evidencia en el cuadro 6.18 de cada 100 personas entrevistadas 63 están de acuerdo con esta propuesta cuyo logro implicaría una profunda reforma a la Constitución de la República.

Para evaluar el alcance de este hallazgo habría que tomar en consideración varios factores. En primer lugar, aunque la proposición incluida en el cuestionario está diseñada para evaluar la anuencia de la ciudadanía con la concentración del poder en la Presidencia, en el imaginario colectivo se asocia el poder ejecutivo o la presidencia con la persona que está ejerciendo en un momento determinado esas funciones. En tal sentido es posible conjeturar que en gran medida la respuesta a la pregunta analizada está condicionada por la percepción que tenía la ciudadanía de la gestión del presidente que estaba al frente del poder ejecutivo en el momento de aplicación de la encuesta. En segundo lugar, la modificación introducida a la escala en la Demos 2004 no permite una conclusión definitiva, ya que queda la duda de si la mayor aceptación de reducir el poder presidencial que se registra en el 2004 es producto de las diferencias en la medición de esta variable, resultado del rechazo al gobierno del Ing. Hipólito Mejía o un real cambio en las expectativas ciudadanas.

### **Rechazo a la visión de la política como un asunto masculino**

La visión de la política como asunto masculino ha ido perdiendo sustentadores dentro de la sociedad dominicana. En los diez años del período que cubren las tres encuestas Demos, han sido notorios los cambios hacia una mayor aceptación de la política como actividad que también compete a las mujeres.<sup>37</sup> En la primera Demos la mitad de las personas entrevistadas se expresó en desacuerdo con que *la política es un asunto de hombres*, opinión que continuó ganando aceptación hasta situarse en un 72% en la Demos 2001, es decir, un incremento de 22 puntos porcentuales.

En el caso de la Demos 2004, el rechazo a considerar la política como un asunto exclusivo del género masculino continúa siendo una propuesta mayoritaria (58%), aunque la cifra documentada utilizando una escala diferente de medición, se coloca por debajo del porcentaje logrado en 1997. ¿Cómo interpretar este aparente retroceso en la aceptación de una proposición que cuestiona la distribución tradicional de papeles según los sexos?

---

<sup>37</sup> Para una ponderación amplia del conjunto de aspectos que permiten evaluar esta temática véase el Capítulo VIII sobre mujer y política.

El uso en 2004 de una escala cuantitativa, puede ser un factor que incidió en la supuesta modificación de la tendencia. La conjetura sería que las preguntas con respuestas precodificadas utilizando disyuntivas extremas y cerradas (sí o no, acuerdo desacuerdo) podrían inclinar la opinión hacia la disyuntiva que la persona entrevistada considera predominante. Mientras que, por el contrario, las escalas numéricas al disponer de un rango continuo y amplio (por ejemplo 1 al 10), podrían estimular respuestas más acordes con el sentir de la persona entrevistada. Sin embargo, habrá que esperar nuevas mediciones utilizando de nuevo este tipo de escala para confirmar los resultados obtenidos en el 2004.

En todo caso, y ubicándonos sólo en los resultados del 2004, de todas las frases sobre reformas incluidas en el cuestionario, la que menos apoyo obtuvo es la que propone reducir el predominio masculino en los asuntos públicos, lo que revela una resistencia importante a modificar aspectos esenciales relacionados con las relaciones de poder entre los sexos (ver cuadro 6.18).

### **Alta disposición al cambio o a las reformas políticas**

Para indagar acerca de cuán alta es la disposición de la población estudiada hacia el cambio o a las reformas políticas, se construyó un índice que permite integrar los distintos tipos de propuestas de reformas analizados previamente (ver cuadro 6.18).

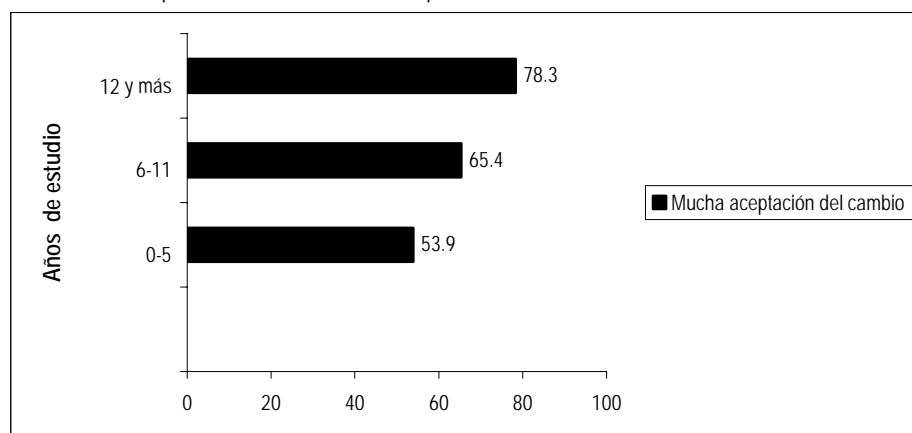
Los resultados del índice reiteran el hallazgo evidenciado al analizar por separado las cuatro propuestas de reforma en el sentido de que existe una gran disposición hacia el cambio en la ciudadanía. En 2004, en efecto, el 65% de la población registra mucha aceptación del cambio, un 32% acepta y sólo el 3% lo rechaza (ver cuadro 6.18).

A continuación presentamos los resultados de la indagación sobre el impacto que podrían ejercer una serie de factores o variables independientes sobre la disposición al cambio. Para facilitar el análisis tomaremos como referencia las diferencias que se presentan en la categoría “gran aceptación del cambio”, que obtuvo la mayor puntuación (65%).

Destaquemos, en primer lugar, que no se observan diferencias significativas en términos estadísticos entre categorías y sectores sociales muy diversos, como son: sexo, zona de residencia, tipo de credo y práctica religiosa, grupos étnicos y perfil organizativo de la población; y la diferencia según edad apenas se manifiesta en una menor propensión al cambio entre las personas de mayor edad (58%). Estos hallazgos, revisten mucha relevancia ya que suponen un grado amplio de legitimidad en torno a la necesidad de transformar aspectos claves del sistema político dominicano.

Gráfico 6.5

Impacto de la educación en la aceptación del cambio. Demos 2004



En segundo lugar, los datos de la Demos 2004 revelan un impacto muy importante de la escolaridad en la propensión al cambio, ya que el interés por el cambio se eleva muy significativamente a medida que aumenta el grado de escolaridad de la población entrevistada: mientras en las personas que tienen menos de 6 años de estudios se registra un 54% de “gran aceptación” del cambio, entre los bachilleres y universitarios esta cifra se eleva a 78%: una diferencia altamente significativa de 24 puntos porcentuales (ver gráfico 6.5). También se produce un incremento en la propensión al cambio con el nivel socioeconómico, revelando que la población que pertenece a los estratos socioeconómicos más bajos es menos propensa al cambio con relación a quienes pertenecen al nivel más alto, pero los contrastes son menos acentuados ya que la diferencia es de 12 puntos porcentuales (ver cuadro 6.19). Estos dos hallazgos llaman la atención sobre la conveniencia de elevar el nivel educativo, principalmente de los estratos sociales menos favorecidos, como un mecanismo esencial para lograr una mayor receptividad de la población hacia propuestas orientadas a promover cambios en el sistema político dominicano.

Cuadro 6.19.

Distribución porcentual de personas por aceptación del cambio, según variables indicadas. Demos 2004.

	Aceptación del cambio			
	Rechazo	Aceptación	Mucha aceptación	Total
Niveles socio-económicos				
Muy bajo	4.8	38.2	57.0	100.0
Bajo	4.0	37.4	58.6	100.0
Medio	2.5	28.9	68.6	100.0
Medio alto/alto	1.5	29.6	69.0	100.0
Total	3.0	32.3	64.8	100.0

En tercer lugar, pasemos balance al impacto de una selección de factores de orden sociopolítico para indagar cuáles de esas variables inciden y en que magnitud sobre la propensión de la ciudadanía al cambio político. Las seis variables sociopolíticas incluidas los cuadros 6.20 y 6.21 producen diferencias muy significativas en el grado de aceptación del cambio<sup>38</sup>, aunque el impacto presenta variaciones que merecen ser analizadas. De acuerdo con los resultados de esta tabla, y bajo el supuesto de un tipo ideal de situación, la mayor receptividad al cambio se produce en los casos de las personas entrevistadas que reúnen las siguientes condiciones, enunciadas en orden de importancia:<sup>39</sup> registra una gran aceptación de la participación política convencional (76%), tiene mucho interés en la política (75%), considera que el sistema electoral tiene baja legitimidad (71%), forma parte del segmento poblacional que sólo participa en organizaciones y actividades de la sociedad civil (70.5%) y no cree que la reelección presidencial le conviene al país (67%).

Cuadro 6.20.  
Distribución porcentual de personas por aceptación del cambio,  
según variables Sociopolíticas. Demos 2004.

	Aceptación del cambio			
	Rechazo	Aceptación	Mucha aceptación	Total
Grado de interés en la política				
Mucho	1.0	24.2	74.9	100.0
Bastante	1.9	34.2	63.9	100.0
Poco	3.1	32.2	64.7	100.0
Nada	5.5	37.8	56.7	100.0
Aceptación de la participación en la política convencional				
Rechazo	4.0	40.1	55.9	100.0
Baja aceptación	2.6	37.6	59.6	100.0
Mediana aceptación	1.8	28.7	69.5	100.0
Gran aceptación	1.9	22.3	75.8	100.0
Legitimidad de las elecciones				
Ninguna	3.4	30.1	66.5	100.0
Baja	2.3	27.1	70.6	100.0
Mediana	3.2	34.3	62.5	100.0
Alta	3.0	40.8	56.0	100.0
Considera conveniente para el país la reelección presidencial				
Si	3.0	40.7	56.2	100.0
No	2.2	30.4	67.4	100.0
Total	3.0	32.3	64.8	100.0

<sup>38</sup> Todas estas variables presentan diferencias altamente significativas entre los porcentajes en comparación (Cramer's v : menor de 0.01).

<sup>39</sup> Se toma como parámetro para la comparación el promedio general correspondiente a la respuesta "mucha aceptación" del cambio de 65%. Ver cuadro 6.20.



A título ilustrativo destaquemos las diferencias que resultaron más acentuadas y que son aquellas que se presentan al relacionar los índices aceptación del cambio y aceptación de la participación en la política convencional. Los datos indican que mientras mayor es la aceptación de la participación en este tipo de actividad política<sup>40</sup> mayor es la propensión al cambio de la persona entrevistada; así, mientras el 56% de las personas que rechazan la participación política convencional manifestaron “mucho aceptación del cambio, esta proporción se eleva a 76% en la gente más receptiva a la participación política convencional: una diferencia de 20 puntos porcentuales.

En cuarto y último lugar, analicemos en qué medida la propensión al autoritarismo y el apoyo al sistema político inciden sobre las expectativas de cambio de la población.

Cuadro 6.21  
Distribución porcentual de personas por aceptación del cambio, según variables sociopolíticas. Demos 2004.

	Aceptación del cambio			
	Rechazo	Aceptación	Mucha aceptación	Total
Apoyo al sistema				
Absolutamente (ningún apoyo)	2.1	24.1	73.9	100.0
No apoya	3.0	32.1	64.9	100.0
Apoyo	2.1	34.8	63.1	100.0
Mucho apoyo	3.4	42.2	54.5	100.0
Propensión al autoritarismo				
Ninguna o baja	1.4	29.6	68.9	100.0
Mediana	2.6	30.1	67.3	100.0
Alta/Muy alta	3.9	34.9	61.1	100.0
Total	3.0	32.3	64.8	100.0

Una correlación muy significativa en términos estadístico se observa entre apoyo al sistema político<sup>41</sup> y aceptación del cambio: mientras mayor es el apoyo que una persona le otorga al sistema político menor es su propensión al cambio. Al observar las dos categorías extremas de apoyo al sistema se destaca que mientras en el segmento poblacional que apoya mucho al sistema se registra un 54.5% de propensión al cambio, entre las personas que rechazaron de forma absoluta apoyar el sistema esta cifra de

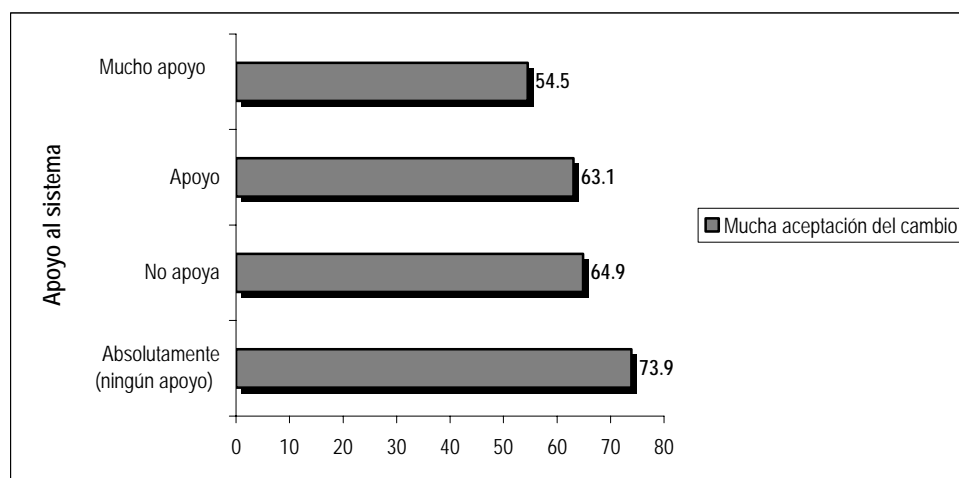
<sup>40</sup> Anotemos que el *índice de aceptación de la participación política convencional* está integrado por los siguientes indicadores: la aprobación de que se participe en manifestaciones autorizadas o legales; se firmen documentos de reclamos, a favor o en contra de algo; se realicen paros barriales o comunales, y se participe en reuniones para resolver problemas de su barrio, ciudad o comunidad.

<sup>41</sup> Los indicadores utilizados para medir el *Índice de apoyo al sistema político* fueron los siguientes: confianza en que los tribunales del país garantizan un juicio justo, respeto por las instituciones políticas del país, percepción de la protección de derechos básicos por el sistema político, orgulloso del sistema político dominicano, y se debe apoyar el sistema político. Para la manera de construcción y otros aspectos metodológicos ver Anexo IV.

mayor propensión al cambio se eleva a 74%: una diferencia de 20 puntos porcentuales (ver cuadro 6.21 y gráfico 6.6).

También se encontró una asociación muy significativa entre autoritarismo y aceptación del cambio. Sin embargo, en este caso la tendencia indica una mayor aceptación del cambio entre las personas que registraron una menor propensión al autoritarismo<sup>42</sup>. En efecto, mientras en el segmento poblacional que tiene un índice de autoritarismo alto o muy alto se registra un 61% de mucha aceptación de cambio, en las personas con ninguna o baja propensión al autoritarismo el porcentaje de mayor propensión al cambio se eleva a 69%. Si tomamos en consideración que la diferencia es de sólo 8 puntos porcentuales, se puede concluir que el impacto del autoritarismo sobre la propensión al cambio es menor.

Gráfico 6.6.  
Porcentaje de mucha aceptación del cambio según apoyo al sistema. Demos 2004



## A modo de conclusión

Se puede resumir los principales hallazgos de este capítulo de la manera siguiente:

### *Decrece la membresía en organizaciones sociales*

Los datos relativos a las últimas tres encuestas revelan un importante grado de organización en el país ya que alrededor de la mitad de la población entrevistada afirmó tener membresía, activa o no tan activa, en *por lo menos una organización social o*

<sup>42</sup> Los indicadores utilizados para medir el *Índice de autoritarismo* son aceptación de: que un líder fuerte haría más por el país que todas las leyes e instituciones juntas, es preferible más orden aunque haya menos democracia, un presidente es como un padre al que hay que acudir para que resuelva los problemas, únicamente el hombre o la mujer debe tomar las decisiones importantes en el hogar. Para la manera de construcción y otros aspectos metodológicos ver Anexo IV.

*política*, aunque al final del período estudiado se produce un ligero descenso (53% en 1997, 54% en 2001 y 49.5% en 2004).

El decrecimiento en el grado de organización de la sociedad dominicana se experimentó en los últimos tres años, es decir durante la gestión gubernamental del PRD, y es el resultado de la disminución de la pertenencia a organizaciones de la sociedad civil (OSC): el porcentaje de la población entrevistada que declaró *membresía activa o no tan activa* en OSC baja de un 49% en el 2001 a un 41% en 2004: una diferencia de 8 puntos porcentuales. El decrecimiento de la membresía en OSC se observa también al considerar el segmento de la población que participa de manera más activa en estas organizaciones: 33% en 1997 y 29% en 2004.

En contraste con la disminución que experimenta la membresía en OSC, la pertenencia a partidos políticos permanece invariable en alrededor de 18% con una ligera tendencia a elevarse durante el período.

A pesar de la pérdida de membresía, más de una cuarta parte de la ciudadanía entrevistada (33% en 1997 y 29% en 2004) participa activamente en alguna OSC, incluyendo un segmento poblacional más dinámico que es activo en dos o más organizaciones sociales (11%).

#### *Las organizaciones territoriales ocupan el primer lugar pero decrece la membresía*

En las tres encuestas que midieron la participación en organizaciones, la *junta de vecinos* fue la modalidad organizativa que alcanzó una pertenencia más alta de todas las consideradas en el estudio: 21% en 1997, 24% en 2001 y 19% de las personas entrevistadas dijo ser miembro activo o no tan activo de esta organización territorial.

Con relación a las otras organizaciones, los datos de la Demos 2004 indican que sólo los *clubes deportivos y culturales* registraron una membresía activa o no tan activa de aproximadamente un 10%, ubicándose las demás por debajo de esta proporción y en franco descenso con relación a las cifras registradas en otros momentos del período estudiado. En términos relativos, la pérdida mayor de membresía se produce en las comunidades eclesiales de base que, entre 2001 y 2004, ven reducida su membresía de 10% a 6% (una disminución de un 40%).

Al reagrupar las organizaciones por tipos, se evidencia mejor la importancia de la membresía en *organizaciones territoriales* (que incluye las juntas de vecinos, organizaciones populares comunitarias y eclesiales de base) ya que una de cada 4 personas entrevistadas dijo pertenecer a este tipo de organización (24%). Las

organizaciones de tipo laboral (campesina, sindical, gremial o asociación profesional) no han modificado el tamaño de su membresía que sigue ocupando un tercer lugar con un 12% de las personas entrevistadas. También resulta relevante la cifra de participación en las llamadas asociaciones de padres y asociaciones interesadas en temáticas pertinentes al género femenino, que reúnen una membresía de un 12% de las personas entrevistadas.

### **Organizaciones de la sociedad civil: valores y participación política**

En la composición social de la gente más activa en OSC predominan los hombres y las personas más escolarizadas. También los datos de la Demos 2004 ponen en evidencia que este sector social es portador de ciertos valores y prácticas que forman parte de una cultura política más democrática: tiene mayor interés en la política, apuesta por la creación de mecanismos o espacios que favorezcan más participación política, y registra una mayor participación electoral. Igualmente los hombres y mujeres activistas de las OSC muestran una mayor *aceptación* del tipo de participación política más tradicional en el escenario dominicano (participar en manifestaciones autorizadas, paros barriales o comunales y que se firmen documentos de reclamos). Sin embargo, a pesar de esta vocación democrática, la gente más activa en OSC registra mayores niveles de credibilidad en la dirección política del país y no se diferencian del promedio nacional en un aspecto cardinal en la construcción de una cultura política más democracia: el clientelismo.

El sector más interesado en la política y el que más se involucra en los asuntos públicos es el constituido por los dominicanos y dominicanas que han apostado a una militancia dual: pertenecen a partidos políticos pero se mantienen activos en organizaciones de la sociedad civil. También los hallazgos de las Demos indican con claridad meridiana que la doble militancia es una situación más proclive al clientelismo.

La información que da cuenta del perfil organizativo de la sociedad dominicana aporta información más diáfana para conocer ciertas peculiaridades de la cultura política e indica que la situación que en términos organizativos está más asociada a valores y prácticas democráticas es la pertenencia exclusiva a OSC y no tanto el hecho de mantener membresía activa en un número mayor de OSC o en diferentes tipos de organizaciones. Sin embargo, igualmente se observa que en muchos aspectos las diferencias entre quienes sólo permanecen activos en OSC y la ciudadanía no organizada o la que está integrada a otras modalidades organizativas no son radicales, como lo

evidencia el importante porcentaje de integrantes de la OSC que aprueba la práctica política del clientelismo (63%).

### **Gran aceptación de la participación en actividades políticas convencionales**

El sentir de la ciudadanía con respecto a la participación en actividades políticas convencionales evidencia una importante aprobación de las tres modalidades medidas, ocupando el primer lugar *la participación en manifestaciones autorizadas o legales*, con una amplia mayoría (60%), mientras el índice construido revela que la mitad de la población entrevistada (51%) es muy favorable a la utilización de estas modalidades de participación o formas de lucha.

Los datos permiten identificar cuáles son los segmentos poblacionales más proclives a su utilización: los hombres, los grupos etarios intermedios, la gente con mayor escolaridad, quienes pertenecen a los estratos socioeconómicos más privilegiados, las personas que trabajan por cuenta propia y la ciudadanía que dijo pertenecer a una religión pero no la profesa.

### **Abrumadora mayoría favorece ampliar y democratizar la participación política**

Para estudiar en qué medida la ciudadanía está de acuerdo con un conjunto más diverso de mecanismos de participación se construyó el *índice favorece más participación política*. Los resultados revelan que el 45% de la gente entrevistada expresaba “mucha aceptación” y otro 45.5% “acepta” más participación, lo que totaliza un 92% de aprobación; es decir, hay casi unanimidad en la necesidad de impulsar una participación política asociada a valores y prácticas culturales más democráticas. También indican que estas ansias participativas se incrementaron durante el período comprendido entre 1994 y 2001. Lamentablemente la elaboración del índice en la nueva versión de la Demos 2004 modificó el tipo de escala utilizada en 3 de los 5 indicadores y los datos de este año no son comparables con los anteriores.

Al ponderar de manera independiente cada uno de los indicadores del índice, se observa que el tipo de participación que los dominicanos y dominicanas más favorecen es *crear nuevos mecanismos para que la gente participe en las decisiones que le afectan*, ya que según la Demos 2004 el 87% se manifestó de acuerdo, lo que es un indicio de la importancia que la ciudadanía le otorga a la democratización de los procesos de toma de decisiones en el país.

## **La mayoría espera un cambio social y político de cierta magnitud**

Las informaciones aportadas por las Demos sobre el tipo de cambio social y político que necesita el país revelan que la mayoría de la gente aprueba reformas de cierta magnitud, expectativa que tiende a incrementarse durante el período estudiado: en el 2004 el 56% aprueba “un cambio radical y profundo” o “cambiar muchas cosas aunque no de manera radical”.

El análisis precedente también revela que las personas ubicadas en los segmentos sociales, políticos o culturales más excluidos de las relaciones de poder, son más receptivas a propuestas de cambio de mayor profundidad: las mujeres, los jóvenes, los que profesan la religión evangélica y las personas pertenecientes o simpatizantes de partidos que no están en el gobierno. La única excepción a esta tendencia se ubica en el ámbito educativo: no son las personas más excluidas sino las más integradas al sistema escolar (bachilleres y universitarios) quienes resultaron más receptivas a un cambio de cierta dimensión.

## **Las dimensiones del cambio político que espera la gente**

Los hallazgos de la Demos 2004 ofrecen nuevos elementos que apoyan la idea de que existe una importante disposición hacia el cambio en la población dominicana aunque se registra una aceptación muy desigual según el tipo de indicador tomado para medir el ámbito de las reformas: un 87% se manifestó de acuerdo con *crear nuevos mecanismos de participación en decisiones que afecten la gente*, el 74% con modificar totalmente la justicia dominicana, 63% aprueba disminuir el poder del presidente de la República, mientras un 58% está en desacuerdo con que la política es cosa de hombres. Utilizando como referencia el índice que integra esas cuatro variables se destaca aún más la relevancia de las expectativas de cambio de las mayorías: el 65% de la gente tiene “gran aceptación”, un 32% acepta el cambio y apenas el 3% lo rechaza.

Modificando tendencias anteriores, uno de los principales hallazgos de la Demos 2004 en materia de reforma del sistema político dominicano es la mayoritaria aceptación de la conveniencia de “*disminuir el poder del Presidente de la República*” ya que 63 de cada 100 personas entrevistadas están de acuerdo con esta propuesta cuyo logro implica una profunda reforma a la Constitución de la República. Sin embargo, al introducir un cambio en la escala que capta la pregunta en la Demos 2004 no permite una conclusión definitiva sobre este aspecto, ya que queda la duda de si la mayor aceptación de reducir el poder presidencial que se registra este año es producto de las diferencias en la medición de la

variable, resultado del rechazo a la gestión gubernamental del Ing. Hipólito Mejía o un real cambio en las expectativas ciudadanas.

De todas las frases sobre reformas incluidas en el cuestionario, la que menos apoyo obtuvo es la que propone *reducir el predominio masculino en los asuntos públicos*, lo que revela una resistencia importante a modificar aspectos esenciales relacionados con las relaciones de poder entre los sexos.

### **El impacto de las variables sociopolíticas en las expectativas de cambio**

Al ponderar el impacto de una selección de factores de orden sociopolítico para indagar cuáles de esas variables inciden y en qué magnitud sobre la propensión de la ciudadanía al cambio político se obtienen los siguientes resultados: la mayor receptividad al cambio se produce en los casos de las personas entrevistadas que reúnen las siguientes condiciones, enunciadas en orden de importancia:<sup>43</sup> gran aceptación de la participación política convencional (76%), mucho interés en la política (75%), consideran que el sistema electoral tiene baja legitimidad (71%), forman parte del segmento poblacional que sólo participa en organizaciones y actividades de la sociedad civil (70.5%) y no creen que la reelección presidencial le conviene al país (67%).

Una correlación muy significativa en términos estadístico se observa entre apoyo al sistema político y la aceptación del cambio: mientras mayor es el apoyo que una persona le otorga al sistema político menor es su propensión al cambio.

También se encontró una asociación significativa entre autoritarismo y aceptación del cambio que evidencia una mayor disposición a introducir reformas en el sistema político en las personas con menor propensión al autoritarismo, aunque en contraste con la influencia que ejerce el índice apoyo al sistema, la incidencia de los valores autoritarios es de menor impacto.

En síntesis, *la conclusión general* que se deriva del análisis de los diversos aspectos abordados en este capítulo puede resumirse en tres hallazgos fundamentales: i) la gran mayoría de los dominicanos y dominicanas tiene expectativa de que en el país se produzca un cambio social y político de cierta magnitud (radical y profundo o “cambiar muchas cosas”); ii) la gente está de acuerdo con la utilización de las modalidades convencionales de participación (firmar documentos de reclamos, a favor o en contra de algo, participar en manifestaciones autorizadas o legales, y realizar paros barriales o

---

<sup>43</sup> Se toma como parámetro para la comparación el promedio general correspondiente a la respuesta “mucho aceptación” del cambio de 65%.

comunales), y también con la necesidad de ampliar la participación política abarcando otras esferas que permitirían un ejercicio más democrático de la ciudadanía (favorecer la creación de nuevos mecanismos para que la gente participe en las decisiones que le afectan; aprobar que las bases de cada partido seleccionen las candidaturas electorales; aceptar que la mujer debe participar en política igual que el hombre)., iii) la dificultad fundamental se ubica en el tercer hallazgo: si bien se registra un grado significativo de organización de la sociedad dominicana, durante el período se observa un estancamiento y en el caso de las OSC la tendencia de los últimos tres años es hacia el decrecimiento de la membresía. Este último hallazgo pone en evidencia una gran debilidad del sistema político dominicano: la ciudadanía acepta y espera cambios de cierta magnitud pero sus instituciones sociales tendrán que ser fortalecidas para poder estar en condiciones de impulsar tan anheladas transformaciones.



## **CAPITULO VII. MUJER Y POLÍTICA**

Alejadas de los espacios públicos y de las posiciones de poder durante mucho tiempo, las mujeres han estado sometidas a roles diferenciados según el sexo y a la institucionalización de una relación social de subordinación. En las últimas décadas, el impulso igualitario y la demanda democrática han sacudido por doquier los dispositivos discriminatorios de la mujer, y aunque las diferencias y subordinación se mantienen, estas han empezado a debilitarse y redefinirse.

El propósito de este trabajo es conocer los cambios y continuidades en las actitudes acerca de la incursión de la mujer en el mundo de la política y de la actividad pública, campo que le era vedado y al que se interponen una serie de obstáculos que la colocan en una apartada posición en relación a los lugares de poder ocupados por el sexo masculino. Por otra parte, se cotejarán estos cambios y continuidades con las diferentes formas de presencia en actividades de la vida pública y política como es la participación en organizaciones y partidos políticos. También se explorarán las diferencias, similitudes y cambios en la cultura política de las mujeres con respecto al sexo masculino.

Además del impulso hacia formas más igualitarias entre los sexos y de reconocimiento de las diferencias de las identidades masculina y femenina, la mejoría de los niveles de educación femeninos de los últimos tiempos ha sido un potente factor de reducción de la subordinación femenina. La significativa incorporación de las mujeres dominicanas a la educación se manifiesta en la cantidad que ha ingresado a las aulas y en los niveles alcanzados de escolaridad, los cuales incluyen aumentos significativos de la matrícula femenina en las universidades.

### **A. LAS ACTITUDES FEMENINAS HACIA LA DEMOCRACIA Y EL AUTORITARISMO**

#### **7.1 Igual apoyo a la democracia y mayor insatisfacción con ella**

Las mujeres entrevistadas, al igual que los hombres, prefieren mayoritariamente la democracia, y en el 2004, ambos sexos la apoyan en igual proporción (74%). En los últimos siete años el apoyo femenino mantuvo una proporción más o menos constante, con muy ligeras variaciones (73%, 75% y 74%), a diferencia de los hombres que llegaron a preferirla en el alto porcentaje de 83 en el 2001, el cual disminuyó a 74 en el 2004 (véase el cuadro 7.1).

Además de preguntar acerca de la preferencia que se tiene del régimen político, se completó la indagación mediante la introducción de una tensión entre más orden y menos democracia. En este caso, la opción femenina se orienta en mayor proporción que los

hombres hacia “el orden aunque haya menos democracia”: En el 1994 solamente una quinta parte de las mujeres entrevistadas prefirió “democracia aunque a veces haya desorden” frente a un tercio de la población masculina. Las preferencias de la “democracia vs. más orden” fueron aumentando en el transcurso de los años, hasta llegar a su más alta proporción en el 2001 para luego descender y no mostrar una gran variación con respecto al 1994. En otras palabras, con variaciones en el transcurso de los años, al final de la década solamente una quinta parte de mujeres prefiere la democracia vs. el orden.

Cuadro 7.1  
Porcentajes de la población entrevistada según preferencia por la democracia, por sexo.  
Demos 1994, 1997, 2001 y 2004

	1994		1997		2001		2004	
	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino
Prefiere un gobierno democrático	-	-	72.6	80.0	75.2	83.0	74.3	74.1
Prefiere democracia aunque a veces haya desorden	24.7	33.3	26.6	39.2	29.3	40.5	27.1	32.6

Ya se vio la secuencia de una mayoritaria preferencia de la democracia como forma de gobierno, en contraste con una proporción muy baja de personas entrevistadas satisfechas con el funcionamiento de la democracia. Ya vimos la existencia de una baja confianza en las instituciones e igualmente un bajo apoyo al sistema político. Esta es una nueva situación observada en las democracias contemporáneas que ha sido conceptualizada como de alto apoyo difuso y bajo apoyo específico, la cual es un poco más pronunciada entre las mujeres que entre los hombres. Entre las personas que prefieren la democracia, es mayor la proporción de mujeres insatisfechas con su funcionamiento: el 62% de mujeres que no están satisfechas, frente al 54% de los hombres. Cuando se compara según el sexo, se observa entre las mujeres una ligera mayor proporción de desconfianza en las instituciones y un ligero menor apoyo al sistema político.

### **Tolerancia diferenciada por sexo**

Ya se ha visto que hay una visión ampliamente compartida de que las instituciones dominicanas no aseguran la igualdad jurídica, como también se ha constatado los bajos niveles de tolerancia en lo que respecta a dos de sus dimensiones: a) el reconocimiento y respeto a personas con formas de actuar y pensar políticamente diferentes a la gran mayoría (las minorías políticas antisistémicas), y b) el reconocimiento de los derechos de las personas con preferencia sexual diferente (los homosexuales). El rango de tolerancia es diferente según el sexo de la persona. Las mujeres son más tolerantes que los hombres frente a los homosexuales, pero menos tolerantes frente a las minorías políticas. Esta

diferencia es muy sugerente acerca de las actitudes masculinas en relación a su preeminencia y control sobre las actividades sexuales de las mujeres y de todas las demás personas que se alejen de los patrones masculinos del dominio sexual, identidad y papel sexual vigentes en la sociedad.

Cuadro 7.2  
Porcentaje de entrevistados según valores de tolerancia, por sexo. 2004

	Femenino	Masculino	Total
Tolerancia frente a los que tienen una preferencia sexual diferente:			
- Los homosexuales tienen derecho a organizarse para defender sus derechos	67.6	58.6	63.3
- Los homosexuales tienen derecho a ocupar posiciones en el gobierno	40.4	34.6	37.7
- Índice de tolerancia frente a las minorías políticas antisistémicas:			
- Muy intolerante o intolerante	65.9	53.6	60.1
- Tolerante o muy tolerante	24.1	46.4	36.9

Mientras el 68% y el 40% de las mujeres aprueban que los homosexuales tienen derecho a organizarse para defender sus derechos y a ocupar posiciones en el gobierno, solamente lo hacen el 59% y el 35% de los hombres, respectivamente (véase el cuadro 7.2). En lo que respecta a la actitud de respeto frente a las minorías políticas que están en contra del sistema, la relación es inversa ya que la intolerancia gana a una mayor proporción de mujeres que de hombres: el 66% frente al 54%.

## 7.2 El paternalismo: uno de los nudos de la democracia y de la subordinación femenina

Cuando se elaboraron los indicadores acerca de las actitudes y valores autoritarios, pese a que se tenía el propósito de enfatizar en la vida política, también se incorporó un indicador dirigido a las relaciones autoritarias que se escenifican en la esfera privada, especialmente a las decisiones de la pareja en el hogar. Como hemos visto, el único indicador de autoritarismo que durante la década disminuyó significativamente fue el relativo a las decisiones domésticas unilaterales de uno de los dos miembros de la pareja, que consisten fundamentalmente en el predominio de la decisión del hombre sobre la voluntad de la mujer en las grandes decisiones domésticas. El patrón de la preeminencia masculina en las decisiones importantes del hogar experimentó un debilitamiento y lo que es más importante, su disminución ocurrió tanto en mujeres como en hombres.

De la serie de indicadores de autoritarismo, el paternalismo en el 2004 es compartido por una mayoría contundente, mientras la aprobación de las decisiones unilaterales en el hogar fue el único que durante la década se debilitó hasta llegar a ser el menos compartido,

sin llegar a rebasar la mitad de la población. Tal como desarrollaremos más adelante se trata de un debilitamiento de uno de los rasgos de la subordinación femenina y al mismo tiempo de un fortalecimiento de otro de los rasgos. A la fecha de 1994, que marca el inicio de la serie Demos, la proporción de mujeres que apoyaban la preeminencia unipersonal en las decisiones en el hogar era algo menor que la de los hombres (57% frente a un 61%). En el 2004 se redujo al 42% de las mujeres y al 49% de los hombres. Al tiempo que tal parecer disminuyó en hombres y mujeres, también se redujo la disparidad entre los sexos ya que las mujeres disminuyeron su adhesión a ese patrón en quince puntos porcentuales y los hombres once puntos porcentuales (véase el cuadro 7.3). Esta disminución tan importante ¿anuncia cambios significativos en las relaciones de subordinación de las mujeres en la esfera familiar y en el tipo de autoridad en la relaciones entre los sexos en el ámbito familiar? Las pistas para la aproximación a este asunto la va a proporcionar el análisis acerca de la aceptación tan amplia del paternalismo.

Cuadro 7.3  
Porcentaje de la población entrevistada que estuvo de acuerdo con algunos indicadores de autoritarismo, según sexo. Demos 1994, 1997, 2001 y 2004

	Femenino				Masculino			
	1994	1997	2001	2004	1994	1997	2001	2004
Un buen presidente debe ser como un padre a quien hay que acudir para que resuelva los problemas	79.6	83.8	86.0	84.3	74.3	80.1	86.4	79.5
Más orden aunque haya menos democracia	70.3	70.4	66.5	67.1	62.6	57.1	55.8	63.5
Un líder fuerte haría más por el país que todas las instituciones y leyes juntas	40.4	41.0	47.9	55.1	48.4	53.4	52.9	54.2
Únicamente el hombre o la mujer debe tomar las decisiones en el hogar	57.3	59.5	52.5	41.9	60.6	59.8	57.3	49.2

No puede pasar desapercibido que la visión paternalista del autoritarismo es sumamente compartida por mujeres y hombres, lo cual conlleva profundas implicaciones en la jerarquía y papel de los sexos en la familia y en la comunidad política. La propuesta altamente compartida de que *“un buen presidente debe ser como un padre a quien hay que acudir para que resuelva los problemas”* ha sido redactada a propósito en base a una analogía y articulación entre el gobierno doméstico y el gobierno político. Geneviève Fraisse estudia la genealogía de la analogía de las figuras de la familia patriarcal y la comunidad política, el rey y el padre, la autoridad paterna y la autoridad política, en función de las cuales la desigualdad de los sexos y la dominación masculina se instituye y afianza<sup>1</sup>. A pesar de las

<sup>1</sup> *Les deux gouvernements: la famille et la Cité*, Paris: Gallimard, 2000.

rupturas y reconversiones de la fuerte analogía, la autora señala que la democracia ha introducido cambios importantes y redefiniciones a través de la igualdad política pero ha escamoteado la discusión de la esfera doméstica y de la naturalización del gobierno doméstico.

Así, la frase mencionada acerca de la adhesión al paternalismo se construye sobre una relación entre el gobierno político y el gobierno doméstico: la aceptación del paternalismo en la comunidad política es al mismo tiempo, por la analogía implícita, el reconocimiento de la autoridad paterna en la familia. Su validación tan compartida en la sociedad dominicana tiene esa doble significación: aceptación del paternalismo en la comunidad política y aceptación de la autoridad paterna en el gobierno doméstico. El paternalismo y su doble articulación es uno de los nudos de la democracia dominicana y de la subordinación de la mujer. Por un lado, instauro la sujeción a una autoridad protectora, que no instituye a ciudadanas y ciudadanos como sujetos de derechos; y, por el otro, el paternalismo establece la sujeción a una autoridad masculina, que instituye a las mujeres como seres subordinados.

Al igual que en la cultura política de otros países latinoamericanos, en la dominicana se presentan las aparentes paradojas. Como sugieren las evidencias empíricas, se empieza a debilitar el patrón de adopción de decisiones en el hogar por uno de los dos miembros de la pareja, fundamentalmente por el hombre, pero se mantiene y refuerza la autoridad paterna en la comunidad política y en la familia.

### **7.3 Disminuye el alto autoritarismo en la mujer**

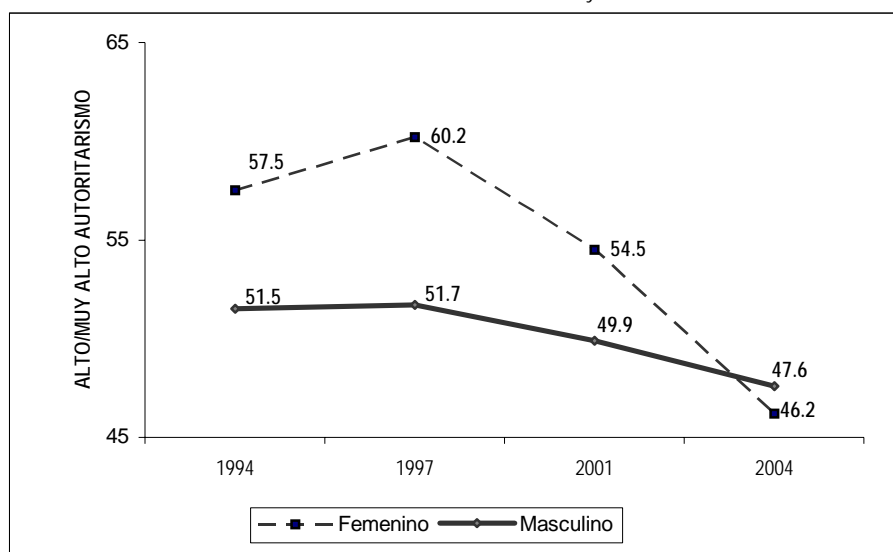
De entrada vale hacer una acotación puntual para resaltar el enorme avance que ha tenido entre las mujeres la proposición del autoritarismo más cercano a una visión dictatorial consistente en que *“un líder fuerte haría más por el país que todas las instituciones y leyes juntas”*. En la década, esta visión dictatorial del poder aumentó entre las mujeres unos quince puntos porcentuales, más del doble que entre los hombres. Este marcado incremento llama la atención poderosamente, sobretodo en que la mayor parte del mismo ocurrió en el transcurso de los últimos tres años.

Ahora bien, en el transcurso de la década ¿Qué ha ocurrido con el autoritarismo en las mujeres? En 1994 el índice de autoritarismo que agrupa a los indicadores anteriores había mostrado en mujeres y hombres una mayoritaria prevalencia de valores y actitudes autoritarios. Según la escala de ninguna o baja, mediana o alta propensión al autoritarismo,

más de la mitad de las mujeres (57.5%) y la mitad de los hombres entrevistados (51.5%) calificaban de alta o muy alta propensión al autoritarismo.

Al cabo de la década en las mujeres ha disminuido de manera significativa el alto y muy alto autoritarismo, lo cual es un cambio relevante en la cultura política femenina. Teniendo como punto de partida el 1994 con un 57.5% de mujeres con alta y muy alta propensión al autoritarismo, el gráfico 7.1 muestra que esta proporción aumentó en 1997 hasta el punto de que 6 de cada 10 mujeres entrevistadas clasificaron con una alta y muy alta propensión al autoritarismo. En la última parte de este período ha tenido un notorio descenso hasta llegar en el 2004 al 46% de mujeres con alta propensión al autoritarismo, situándose al mismo nivel que los hombres, que solamente experimentaron una ligera disminución. Se debe advertir, sin embargo, que hay el comportamiento en los próximos años permitirá formarse una idea más cabal acerca de la firmeza y continuidad de esta disminución de altos niveles de autoritarismo en las mujeres.

Gráfico 7.1  
Porcentaje de alta o muy alta propensión al autoritarismo por sexo.  
Demos 1994, 1997, 2001 y 2004.



Cuando se controla con otras variables sale a relucir que el nivel socioeconómico, la urbanización y la educación son factores que influyen en la alta y muy alta propensión al autoritarismo. A mayor nivel socioeconómico, urbanización y educación menor es el porcentaje, tanto de mujeres como de hombres, con alto y muy alto autoritarismo. Y de todos estos factores la educación impacta de manera muy significativa: las mujeres de más baja escolaridad tienen un porcentaje de 62% con alta y muy alto nivel de autoritarismo, mientras

las de mayor escolaridad solamente alcanzan a sumar un 29%, y estas diferencias en el sexo masculino todavía son mayores.

## **B. ACEPTACIÓN DE LA MUJER EN LA POLÍTICA Y DE SU AUTONOMÍA PERSONAL**

### **7.4 Cambios en la limitada aceptación de la autonomía de la mujer**

En los últimos años ha habido en el mundo occidental un impulso igualitario que ha debilitado el papel tradicional femenino. Ahora bien, en el proceso de autonomización de la mujer, una vez debilitados algunos de los elementos de subordinación femenina, persiste el rol prioritario de la mujer en la esfera doméstica, aunque de por sí articulado a las nuevas modalidades de la autonomía individual. A través de la Demos se utilizaron tres indicadores para explorar varios elementos de la autonomía de la mujer en la esfera privada. A todas luces este número no es suficiente para formarse una idea cabal de los niveles de aceptación de la autonomía personal de la mujer, propósito reservado para un estudio apropiado a tales fines.

Por el escaso número de indicadores como por el complejo proceso de autonomización personal de la mujer que ha implicado la no transformación de su sujeción al rol doméstico, los resultados deben tomarse como un momento del largo y complejo camino de la autonomización femenina. El primero de los indicadores utilizados es el de la igualdad del derecho al trabajo de las mujeres en tensión al papel masculino de proveedor de la familia que la cultura tradicional ha entronizado. El segundo ya ha sido desmenuzado y es el relativo a la aceptación de la adopción de decisiones importantes por un solo miembro de la pareja.

En la década hubo un debilitamiento de varios aspectos de la sujeción personal de la mujer ya que aumentó la aceptación de que la mujer trabaje sin estar condicionada a la magnitud del ingreso del hombre y la aceptación de que ambos deben tomar las decisiones en el hogar. La aceptación de que la mujer trabaje sin estar condicionada a la figura del hombre como proveedor pasó en el 2004 a ser aceptada por las tres cuartas partes de las personas entrevistadas (76%) frente al 67% de apoyo que tenía en el 1994 (véase el cuadro 7.4). Las mujeres alcanzaron en el 2004 una proporción de ocho de cada diez y al cabo de la década desaprobaron ese constreñimiento en una mayor proporción que los hombres ya que aumentaron doce puntos porcentuales frente a sólo seis puntos porcentuales en los hombres.

Cuadro 7.4  
Porcentaje de la población entrevistada por autonomía personal de la mujer  
en el ámbito familiar según sexo. Demos 1994 y 2004

	1994			2004		
	Femenino	Masculino	Total	Femenino	Masculino	Total
Desacuerdo con que el trabajo de la mujer esté condicionado a la magnitud del ingreso del hombre	68.2	64.3	66.6	80.9	70.4	76.5
Ambos miembros de la pareja deben tomar las decisiones en el hogar	42.5	38.6	40.5	58.0	50.6	54.5
1994: Se debe permitir a la mujer embarazada decidir si va a tener el hijo	57.9	54.0	56.3	-	-	-
2004: Cree que la mujer tiene derecho a interrumpir su embarazo	-	-	-	5.5	9.8	7.6

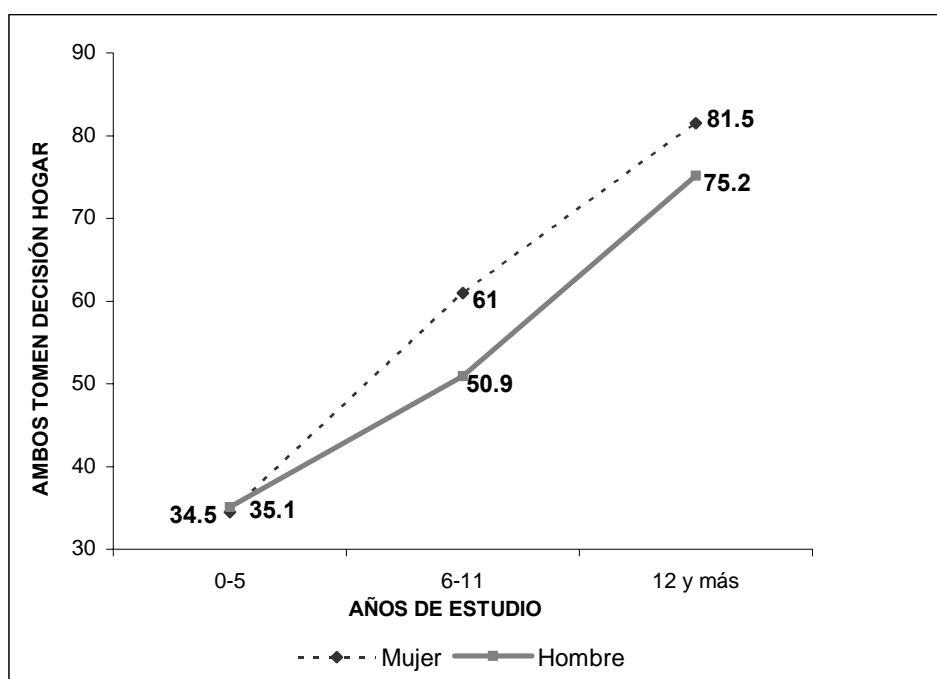
En la sociedad antigua la familia patriarcal, asumida como orden “natural” y “moral”, se constituía en la referencia del orden social y de la comunidad política; en la sociedad moderna, sin diluir ni transformar la sujeción femenina en la esfera doméstica, el orden democrático y el Estado se constituyen en una referencia para las relaciones en la familia. Los trazos verticales de la autoridad marital y de la paterna se desdibujan, su enorme poder va siendo confiscado por el Estado y las relaciones de la pareja empiezan a ser un tanto más igualitarias. En el país la evolución del Código Civil registra ese lento e inacabado proceso y los cambios legislativos ya establecen la penalización de la violencia contra la mujer y se airean con algo más de libertad los casos de incesto, comportamientos muy propios del predominio sexual de los hombres en el seno de la familia y de la pareja. Pese a esas consideraciones, todavía el coto familiar ofrece resistencia al comportamiento más igualitario y democrático y en el período sólo se puede hablar de una atenuación de la adopción unilateral de las decisiones importantes en el hogar ya que solamente un poco más de la mitad adopta tal idea (55%), siendo aceptada por una proporción mayor de mujeres (58%) que de hombres (51%).

En la literatura sobre el tema es ampliamente admitida la idea de que la socialización es uno de los factores más potente que explican las diferencias en la cultura política de mujeres y hombres y, por supuesto, del reparto diferenciado de roles según el género. Mediante metodologías apropiadas al fenómeno de socialización, los estudios culturales han hecho valiosos aportes en ese sentido. En todo caso, los análisis acerca de las diferencias en términos de género han constatado “la complejidad de los factores que influyen en la



cultura política, de un lado, y la lentitud de todo proceso de cambios de valores, por otro<sup>2</sup>. En lo que concierne a las actitudes y valores acerca del rol de la mujer en la vida pública y su autonomía personal, hay otros dos factores a los que se le reconoce una influencia notable que son la educación formal y la incorporación al trabajo remunerado.

Gráfico 7.2  
Porcentaje de hombres y mujeres por aceptación de la autonomía personal de la mujer  
en el ámbito familiar según años de estudio. Demos 2004.



El gráfico 7.2 muestra fehacientemente el impacto, en mujeres y hombres, de la educación formal sobre la aceptación de una mayor autonomía personal de la mujer en las decisiones en el hogar: a mayor nivel educativo, mayor la aceptación. Mientras entre las mujeres de menor nivel de instrucción solamente un tercio (34.5%) acuerdan que las decisiones sean tomadas por los dos miembros de la pareja, entre las mujeres del mayor nivel de instrucción lo aceptan en la alta proporción de 81.5%.

La incorporación al trabajo remunerado sobre todo en el sector formal impacta positivamente en la aceptación de los indicadores de la autonomía personal de la mujer. El abarcador en las mujeres, puesto que impacta en los dos indicadores de autonomía personal mientras que en los hombres en solamente uno. Las mujeres asalariadas en el sector formal validan los dos indicadores en una proporción mayor que las que no trabajan o lo hacen en el

<sup>2</sup> Edurne Iriarte, "Pautas de cultura política y participación en España" en E. Uriarte y A. Elizondo (Coord.), *Mujeres en política*, Barcelona: Ariel, 1997, p. 191

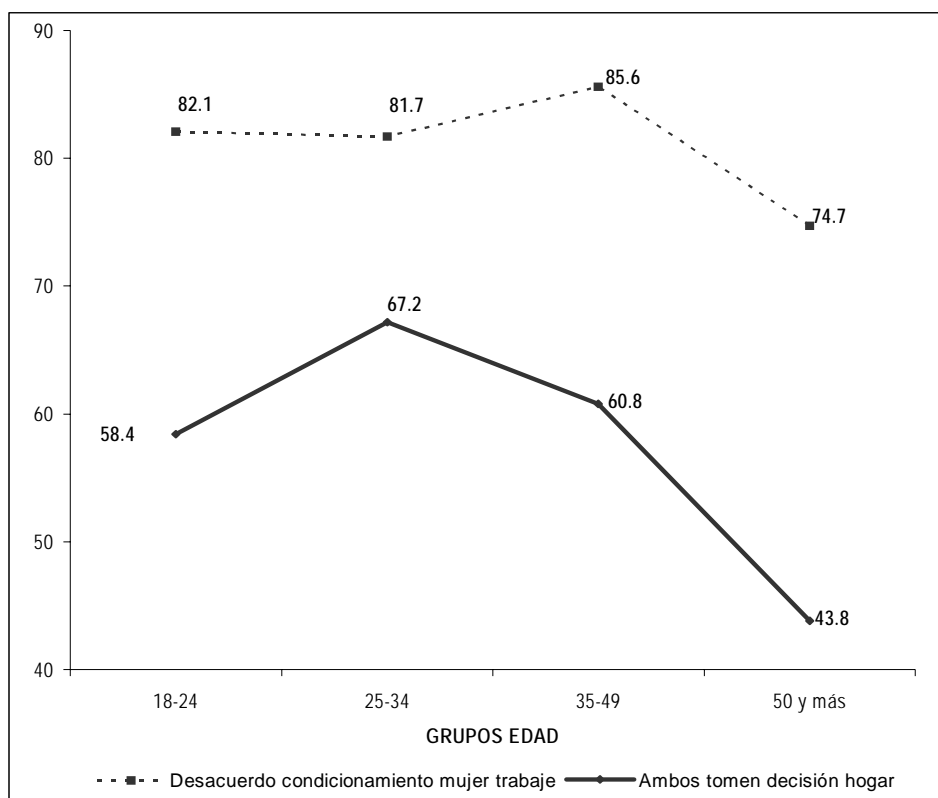
sector informal o familiar. Mientras, los hombres asalariados del sector formal tienen una proporción mayor solamente en la aceptación de la adopción de las decisiones por ambos de la pareja (véase el cuadro 7.5).

Cuadro 7.5  
Porcentaje de mujeres y hombres reopinión acerca de la autonomía personal  
de la mujer situación laboral. Demos 2004

	Desacuerdo con que el trabajo de la mujer esté condicionado al el ingreso del hombre		Ambos miembros de la pareja deben tomar las decisiones en el hogar	
	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino
No trabaja	78.6	71.6	52.7	48.8
Trabajo asalariado en el sector formal	88.8	70.6	72.4	54.1
Cuenta propia o trabajo asalariado en familias	79.9	72.3	56.2	46.9
Patrón o empleador	86.1	51	92.7	57.6
Otro	87	79.3	65.8	53.4
Total	81.1	70.8	58	50.6

Al cabo de la década se aprecian cambios hacia una mayor aceptación de los indicadores de la autonomía personal de la mujer. ¿Estamos en presencia de procesos sociales de modificación de las actitudes de la gente con respecto al papel de la mujer el ámbito personal? La respuesta podría parecer obviamente positiva, no obstante, tiene una arista que destacar. Además de la existencia de cambios de actitud a nivel individual, los datos sugieren que también se está en presencia de procesos de reemplazo generacional formado por contingentes de personas más jóvenes que han recibido una socialización algo menos acentuada en la discriminación de la mujer que la socialización recibida por las mujeres de más edad. El gráfico 7.3 se observan indicios de ese reemplazo generacional en la aceptación de la autonomía personal de la mujer: de manera irregular las mujeres de menor edad presentan mayores proporciones de aceptación que las mujeres de mayor edad, visualizado en el gráfico mediante el descenso abrupto de la línea.

Gráfico 7.3  
Porcentaje de hombres y mujeres que opinan ambos deben tomar decisiones importantes  
en el ámbito familiar según edad. Demos 2004.



Por último, al tercer indicador de esta serie consistente en la aceptación de la interrupción del embarazo, se le ha introducido una reformulación a la pregunta. Anteriormente la pregunta era indirecta, ahora se utilizó: *¿Cree usted que la mujer tiene o no derecho a interrumpir su embarazo?*, la cual es una redacción más explícita y directa que la formulada en las anteriores Demos y que era de la siguiente manera: *¿Se debe o no permitir a una mujer embarazada decidir si va a tener el hijo?* Aunque se perdió la posibilidad de comparación con las respuestas de años anteriores, la ventaja de esta nueva formulación fue la claridad de la misma y que permitía recoger más decididamente la opinión de las personas entrevistadas. Si se revisa más arriba el cuadro 7.4, se observa que la pregunta formulada de manera indirecta recababa la aceptación de la mitad de la población entrevistada, ahora con una pregunta mucho más directa solamente el 8%, 10% de las mujeres y 6% en los hombres.

## 7.5 Cambios significativos en la aceptación de la mujer en la política

Uno de los cambios más importantes de la cultura política en el transcurso de la década ha sido la mayor aceptación de la mujer en la política, lo cual significa un cierto

debilitamiento de las barreras arraigadas que interponen su acceso a la vida pública y, más específicamente, al corazón de la esfera pública que es la política y el poder. También el significado de estos cambios es apreciable ya que muestran el terreno ganado por las ideas igualitarias entre los dos sexos. La gran mayoría de las personas entrevistadas (89% en 2001) valida una mayor participación de la mujer, y ya en el 2004 la aceptación de la participación de la mujer al mismo título que el hombre es mayoritaria (77%), aunque no alcanza una mayoría tan contundente como en el caso anterior. Esta diferencia indica la existencia de ciertas reticencias a la participación política tanto de la mujer como del hombre por igual.

Al cabo de la década aumentó también la proporción que considera que la mujer tiene igual o mayor capacidad que el hombre para gobernar. Este aumento, aunque alcanza niveles menos compartidos que los anteriores, es sumamente significativo ya que se refiere al reconocimiento de la capacidad femenina para ejercer el poder, argumento central en la descalificación de la mujer para el libre ejercicio de la política y el acceso al poder.

Y para completar el cuadro podemos decir que creció el desacuerdo con que la política es un asunto de hombres. La exclusión de la mujer del ámbito político se escenifica en la frase sumaria y popular de que “la política es cosa de hombres”, de modo que en el transcurso de la década el aumento del desacuerdo con esa opinión es sumamente relevante, pese a que no alcance todavía a ser compartido por una mayoría significativa ya que implica una visión de redefinición de la política, hasta hace poco reservada al hombre con carácter de exclusividad.

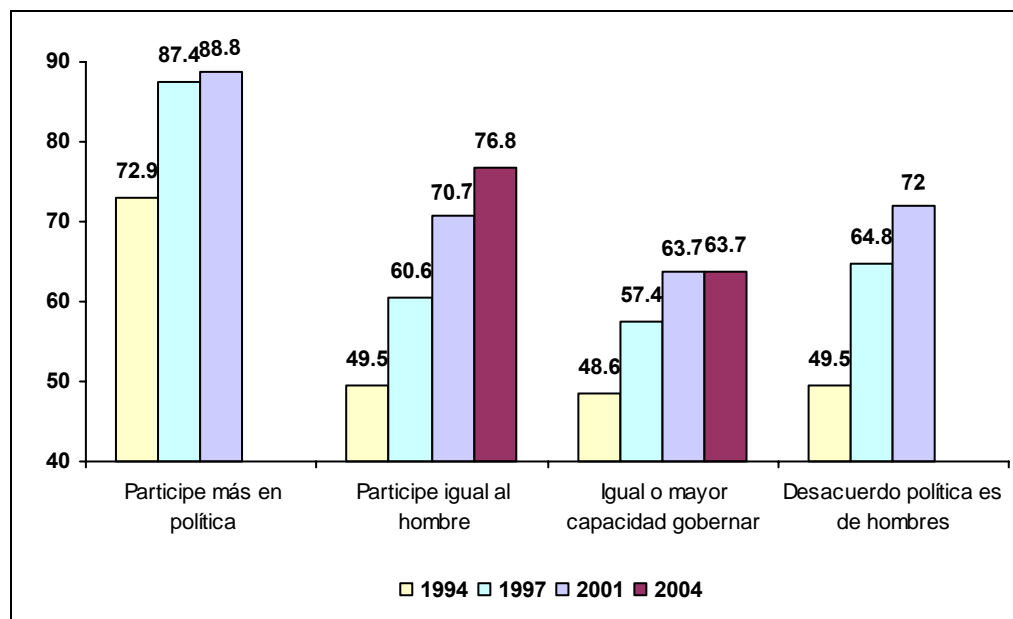
Cabe señalar que en el 2004 se introdujeron cambios en la escala de dos de las preguntas, lo cual provoca que los resultados de este año no sean comparables con los anteriores. Por lo tanto, la evolución de las respuestas de esas dos preguntas se harán hasta el año 2001.

Las magnitudes del aumento de la aceptación de los indicadores de mayor participación de la mujer en la política son elocuentes:

- a) la aceptación de una mayor aceptación de la mujer en la política ya era apoyada en el 1994 por el 73% validó y en el 2001 creció a un alto 89% (véase el gráfico 7.4).
- b) La visión que plantea una participación de la mujer en la política igual a la del hombre ganó apoyo significativamente ya que originalmente en el 1994 era compartida por la mitad de la población entrevistada y diez años después lo era por el 71%, con un formidable crecimiento de 29 puntos porcentuales en la década.

- c) La idea de que la mujer tiene igual o mayor capacidad de gobernar que el hombre fue menos compartida ya que en el 1994 la validaba el 49%, sin embargo experimentó un crecimiento apreciable de 15 puntos porcentuales alcanzando a ser sostenida en el 2004 por el 64%, lo cual implica un debilitamiento de los prejuicios discriminatorios acerca del acceso de la mujer no solamente a la esfera política sino al poder.
- d) La fórmula de que la política es un asunto de hombres fue rechazada por la mitad de la población entrevistada en el 1994 y este rechazo aumentó en el 2001 al 72%. En los siete años el desacuerdo con esta proposición discriminatoria aumentó significativamente unos 21 puntos porcentuales.

Gráfico 7.4  
Aceptación de la igualdad y participación de la mujer en la política.  
Demos 1994, 1997 y 2001



Cuando estas informaciones son desglosadas por sexo se constata que en 1994, salvo en el caso de la capacidad de gobernar, la proporción de mujeres que apoyaba los aspectos de la participación e igualdad en la política era ligeramente menor que la de los hombres (véase el cuadro 7.6). Lo cual proporciona una idea de que los obstáculos y reticencias para la participación política femenina tienen una prevalencia en ambos sexos y no solamente entre los hombres. Al final del período de los diez o siete años según el caso, solamente la visión igualitaria de la participación política de mujeres y hombres por igual termina siendo sostenida por una proporción mayor de mujeres que de hombres (77% frente a 69%). En los demás aspectos, las proporciones de mujeres son ligeramente más elevadas que la de los hombres. Este caso solitario sugiere que, en general, las mujeres no son las

abanderadas de las fórmulas comentadas de igualdad y participación política en ruptura con los patrones masculinos de subordinación.

Cuadro 7.6  
Porcentaje de la población entrevistada por aceptación de la igualdad y de la participación de la mujer en la política, según sexo. Demos 1994, 1997, 2001 y 2004

	Femenino				Masculino			
	1994	1997	2001	2004	1994	1997	2001	2004
De acuerdo con que la mujer participe más en política	72.9	87.4	88.8	-	74.2	85.2	86.5	-
2004: Se utilizó la misma pregunta pero con una escala del 1 al 10	-	-	-	82.2	-	-	-	76.1
De acuerdo con que la mujer debe participar en política igual que el hombre	49.5	60.6	70.7	76.8	53.3	64.5	70.4	69.2
De acuerdo con que la mujer tiene igualdad o mayor capacidad que el hombre para gobernar	52.2	58.7	67.8	62.8	45.1	45.6	59.7	64.6
Desacuerdo con que la política es cosa de hombres	49.5	64.8	72.0	-	51.4	67.1	71.7	-
2004: Se utilizó la misma pregunta pero con una escala del 1 al 10	-	-	-	60.4	-	-	-	55.9

### **Aumenta la consideración de la capacidad de la mujer para gobernar y la confianza en candidaturas femeninas**

Como veremos más adelante, la participación electoral de las mujeres es equivalente a la de los hombres y por otra parte, ha aumentado la aceptación de la participación política de la mujer. Esta incorporación de la mujer como electora y la creciente validación de la incorporación de la mujer en la política ¿son procesos respaldados por un incremento de la confianza o aceptación de las candidaturas femeninas? La proporción que mostró confianza en la candidatura de la mujer estuvo creciendo significativamente desde 1994 hasta 2001, fecha en que registró tanto en mujeres como hombres, los niveles máximos de toda la década: 54% de mujeres y 46% de hombres (véase el cuadro 7.7). En el año anterior se habían celebrado las elecciones en las que por primera vez la Vicepresidencia de la República fue alcanzada por una candidatura femenina.

Realizada al final de ese gobierno, la Demos 2004 encontró una declinación de la confianza en las candidaturas femeninas. Si bien dicha confianza se había mantenido en ascenso en el transcurso de los años anteriores, en el 2004 descendió significativamente, tanto en las mujeres que pasó de un porcentaje de 54 en el 2001 a 42 en el 2004) como en los hombres (de 46% bajó a 35.4%). Este descenso no fue, sin embargo, de una magnitud tal que revirtiera el crecimiento acumulado en los años anteriores. En torno a este descenso ocurrido del 2001 al 2004 de la confianza de la candidatura femenina, queda abierta la interrogante de que si estuvo influido por el desvanecimiento de las expectativas concitadas

por la candidatura femenina en particular, o bien, si se trata de un vuelco debido a otros factores.

Las opiniones de que la mujer posee más capacidad que el hombre para gobernar y la mayor confianza electoral en ella tiene proporciones dispares en cada uno de los sexos ya que son más altas entre las mujeres. Al cabo de una década se duplicó la proporción de las personas del sexo femenino que considera que la mujer tiene mayor capacidad para gobernar y entre los hombres aumenta diez puntos porcentuales.

## C. LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES

### 7.6 Perfil organizativo de las mujeres

Todos los estudios coinciden en demostrar la escasa presencia de las mujeres en los puestos de representación (cámaras legislativas, sala capitular), en las posiciones de mando en el Poder Ejecutivo, así como en el liderazgo partidista. El interés en la política es un asunto en donde las diferencias de sexos aún se mantienen muy altas sin que en toda la década se haya reducido la brecha. El desinterés en la política de las personas entrevistadas se mantuvo alto en toda la década, pero el porcentaje de mujeres que declaran desinterés en la política fue mucho mayor que el de los hombres. En el 2004 el 75% de las mujeres entrevistadas no prestan atención a la política frente al 41% de los hombres. A este desinterés femenino de los asuntos públicos se le añade un mayor desconocimiento de aspectos acerca del régimen democrático y de la actividad política. Todavía en el 2004 es muy alta la proporción de mujeres (más de un cuarto) que manifiesta no saber lo que es la democracia y no saber acerca de asuntos específicos del ámbito político

Ese panorama de marcado desinterés femenino en la política y de su débil presencia en puestos destacados en los ámbitos de las decisiones políticas son elementos que podrían desincentivar la participación política y pública de las mujeres. Se podría suponer que existe un retraimiento femenino en la participación de las organizaciones de la vida pública, por lo cual la indagación está encaminada a conocer, en este panorama desincentivador ¿Cuál ha sido la participación de las mujeres en las organizaciones sociales y los partidos políticos?

Cuadro 7.7  
Porcentaje de mujeres y hombres según pertenencia a  
organizaciones y partidos. Demos 1997 y 2004

	1997		2004	
	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino
No participa en organizaciones	54.3	37.5	55.6	44.7
Sólo es miembro de organizaciones de la sociedad civil	31.8	38.8	28.6	32.8
Sólo pertenece a partidos políticos	6.3	7.3	7.2	9.2
Pertenece a ambos tipos de organizaciones	7.6	16.4	8.7	13.1

Cuando se visualiza la participación desde el punto de vista de una síntesis del perfil organizativo que incluye la pertenencia partidaria y a las organizaciones sociales se constata que las mujeres tienen una proporción mayor de no participación en partidos y organizaciones, pero que esa disparidad ha evolucionado entre 1997 y 2004 hacia una reducción significativa entre los sexos. En la franja de los que no participan en organizaciones o partidos, la reducción de la brecha que distancia a los dos sexos fue de dieciséis puntos porcentuales (véase el cuadro 7.7). Esta reducción no ocurrió, sin embargo, por la mayor incorporación de las mujeres a la matrícula partidaria o a las organizaciones sino por la disminución de la participación masculina.

Las diferencias menos notorias entre las mujeres y hombres se localiza entre los que *sólo* pertenecen a partidos políticos y las más notorias entre los que pertenecen a ambos tipos de organización, que como hemos visto, son las personas más activas.

### **7.7 La composición sexual en las organizaciones sociales**

Luego de examinar el perfil organizativo que sintetiza al mismo tiempo la membresía tanto en partidos políticos como en organizaciones sociales, se cambia la perspectiva para captar las especificidades relativas a la pertenencia en cada uno de esos organismos por separado. Un trabajo realizado en 1989 a unas cincuenta agrupaciones populares de la capital detectó que ellas estaban formadas mayoritariamente por mujeres.<sup>3</sup> Para la época crecieron las expectativas de que las mujeres, movilizadas por la mejoría del entorno social del hogar (conectado con las actividades del trabajo doméstico), se convirtieran en protagonistas de nuevos conflictos. Otros estudios de los años ochenta estiman la incorporación creciente de las mujeres en las actividades comunitarias con carácter territorial y reivindicativo. Al estudio del 1989 dedicado a un número pequeño de agrupaciones populares no le sucedieron otros que pudieran dar cuenta de la amplitud del fenómeno y de su evolución. Por lo tanto, no se conoce si lo observado en esas agrupaciones era un fenómeno general que marcaba un giro en la composición sexual de las organizaciones populares. Lo cierto es que las Demos aportan en la actualidad una evidencia empírica bastante diferente.

En el 2004 la composición sexual de la membresía de partidos y organizaciones sociales se caracteriza por tener una proporción de hombres mayor que la proporción femenina. La brecha entre los sexos es más significativa en la membresía de las organizaciones sociales que en la de los partidos políticos: mientras el 16% de las mujeres

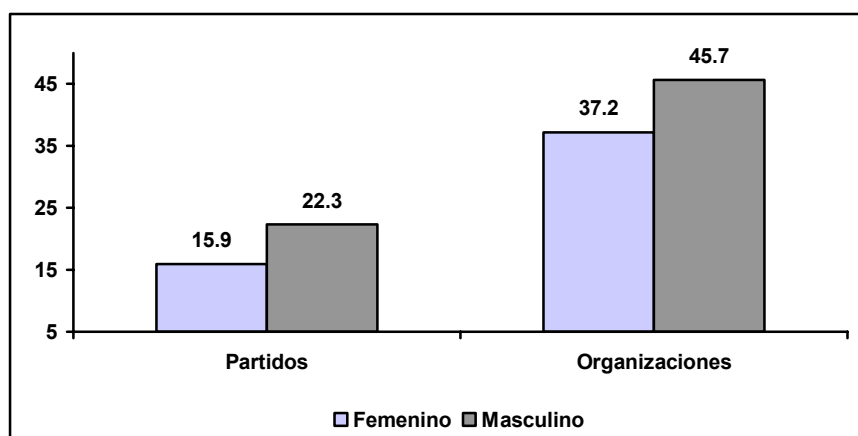
---

<sup>3</sup> Clara Báez y Mariví Arrigui, "Las mujeres en el movimiento social urbano dominicano: el caso de la ciudad de Santo Domingo", Centro Dominicano de Estudios de la Educación, Santo Domingo, 1989, meca.



pertenecen a partidos políticos, los hombres suman un 22%, pero en las organizaciones sociales la disparidad es mayor ya que el 46% de los hombres pertenecen a las organizaciones frente al 37% de las mujeres, con una diferencia de nueve puntos porcentuales (véase el gráfico 7.5).

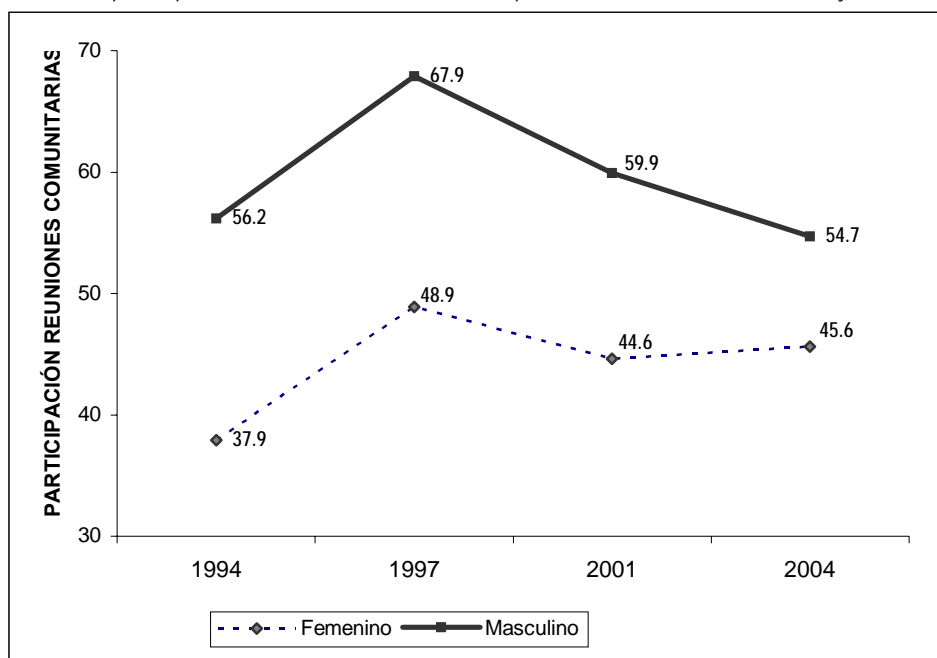
Gráfico 7.5  
Pertenencia a partidos y organizaciones sociales por sexo. Demos 2004



Los datos permiten desagregar el tipo participación en las organizaciones: aquellos que tienen una participación algo activa y los que participan activamente. Cuando se controla esta desagregación por sexo se constata que la participación femenina en las organizaciones es menos activa que la de los hombres. En otras palabras, las mujeres tienen una menor proporción de participación activa (26%), mientras que la proporción de hombres activos es mayor (34%).

La Demos consideró otras formas de participación puntuales en las actividades públicas que no estuvieran mediadas por la pertenencia a organizaciones, como es el caso de la participación en reuniones para resolver los problemas del barrio o comunidad. El gráfico 7.6 muestra que la participación de las mujeres y hombres en esas reuniones es diferente ya que las mujeres acuden menos que los hombres. Al inicio de la serie de las Demos la disparidad entre los sexos fue mayor: en 1994 mientras más de la mitad (56%) de los hombres asistieron a dichas reuniones, solamente lo hicieron el 38% de las mujeres, con una diferencia de 19 puntos porcentuales. Dicha disparidad se redujo en el 2004 a sólo 9 puntos porcentuales, debido, en parte, a la disminución de la participación de los hombres. Luego del punto máximo alcanzado en el 1997, esta evolución indica un cierto desentendimiento masculino de esta participación puntual en los asuntos públicos más próximos a su persona y un mantenimiento de la presencia femenina.

Gráfico 7.6  
Participación porcentual en reuniones comunitarias por sexo. Densos 1994, 1997, 2001 y 2004.



### 7.8 La militancia femenina sobrevive a los pocos incentivos de los partidos

Al inicio se señalaban los factores que desincentivan la participación femenina en los partidos tales como el marcado desinterés en la política y la débil presencia femenina en posiciones de mando político, tanto al interior de las organizaciones políticas como en la conducción del gobierno. La teoría utilitarista de la participación en las organizaciones otorga una importancia vital a los incentivos que brinda la organización para asegurarse una participación mínima. Dentro de esa visión A. Panebianco considera primordiales los incentivos colectivos y los incentivos selectivos de poder y status para la necesaria participación en los partidos.<sup>4</sup>

En el transcurso de la década se produjo una demanda de mayores oportunidades para el acceso de las mujeres a puestos electivos en el gobierno y a posiciones de mando. Fueron introducidas modificaciones jurídicas orientadas a aumentar la representación política de las mujeres en el Congreso y los ayuntamientos. Estas modificaciones legislativas acontecieron en un ambiente en que primaban organizaciones de mujeres con poca vitalidad y pugnacidad y con la conversión de varias de ellas a una perspectiva desarrollista. En el 1997 la Ley Electoral No. 275-97 estableció que la nominación de las candidaturas a cargos electivos debía incorporar un mínimo de 25% de candidaturas femeninas. En el 2000 mediante la ley 12-2000 se aumentó la cuota femenina al 33%. En dos ocasiones

<sup>4</sup> *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

consecutivas las Demos documentaron el fuerte apoyo que gozaba las cuotas femeninas recién establecidas ya que más de las tres cuartas partes de las personas entrevistadas estaban de acuerdo con la misma. Por último, en el 2000 la ley 13-2000 instituyó la paridad en las candidaturas de la boleta electoral para los cargos electivos de síndico y vicesíndico.

No obstante, los efectos de estos cambios legislativos no han podido materializarse ya que prevalecen escollos y dificultades que van desde la falta de previsión en el primer cambio legislativo, el sistema de los distritos uninominales y las recientes modificaciones a la legislación electoral con la introducción en 2002 de la votación preferencial que sustituye las listas “cerradas y bloqueadas”, lo cual provoca la pérdida de relevancia del sistema de cuotas. En estos procesos suele haber una gran resistencia a la cesión de poder y se verificó, a fin de cuentas, la paradoja de un reconocimiento formal y jurídico para mejorar los canales de acceso de las mujeres a cargos electivos pero una persistencia de obstáculos provenientes del propio sistema electoral que reducen los efectos de la intención de la nueva legislación. Por lo tanto, la participación de las mujeres en los partidos sigue sin contar con los incentivos “selectivos” de status y poder, pese a la demanda para alcanzarlos y que se manifestó en el forcejeo legislativo y en los obstáculos presentados por la evolución del propio sistema electoral.

Durante toda la década la membresía partidaria femenina se mantiene similar pese a la demanda insatisfecha de posiciones electivas, y al decir de la visión utilitarista, de la escasez de incentivos selectivos otorgados por los partidos a las mujeres para asegurar su mínima participación. Pese a esta situación, la proporción de militancia femenina permanece sin resquebrajarse en toda la década, llegando a un 16% frente al 22% masculino (véase el cuadro 7.8). Otro elemento interesante es que el descenso de las simpatías partidarias ha cobrado una proporción mayor entre los hombres que entre las mujeres, hasta el punto de que en el 2004 las mujeres muestran una proporción mayor de simpatía partidaria que los hombres.

Cuadro 7.8  
Evolución de la pertenencia y simpatía partidaria por sexo.  
Demos 1994 y 2004

	1994		2004	
	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino
Pertenece	14.0	21.7	15.9	22.3
Simpatiza	51.4	52.9	45.3	42.6
No pertenece ni simpatiza	34.6	25.4	38.8	35.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Por último, la participación femenina en los procesos electorales es similar a la del hombre ya que, según el índice que se ha construido, el 67% de los hombres tiene una

mediana o alta participación electoral, similar al 64.5% de las mujeres con ese tipo de participación electoral.

En la década se han reducido los obstáculos a la participación de la mujer en la política que se verificaban en la cultura política, ya que se ha producido un cambio significativo en los valores y actitudes, los cuales han ido dejando atrás la marginación de la mujer de la política y se han ido orientando de manera creciente hacia una validación de la participación de la mujer en la política. Resta señalar que los constreñimientos del papel tradicional de la mujer en el ámbito doméstico apenas se ha debilitado un poco.

Con un entorno más favorable a la participación política de la mujer y a su capacidad de gobernar ya que es mayoritaria su aceptación en la política, se hace más visible que parte de los obstáculos a las oportunidades para el acceso igualitario de la mujer a posiciones de electivas y de mando público. Pippa Norris plantea que es en los partidos políticos que se verifican los filtros y estructuras de reclutamiento para seleccionar sólo a algunas personas entre las elegibles para competir por cargos electivos.<sup>5</sup>

Los aspectos más relevantes que se retiran de los aspectos analizados en este capítulo pueden resumirse en los siguientes hallazgos y conclusiones: en primer lugar, se ha producido una atenuación de las diferencias entre los sexos en una parte de las actitudes y valores políticos. Así, las mujeres entrevistadas, al igual que los hombres, prefieren mayoritariamente la democracia, y en el 2004, ambos sexos la apoyan en igual proporción (74%). Aunque las mujeres se orientan más que los hombres hacia “el orden aunque haya menos democracia”, al cabo de la década en las mujeres ha disminuido de manera significativa el alto y muy alto autoritarismo que, de ser asumido en 1997 por 6 de cada 10 mujeres entrevistadas, ha tenido un notorio descenso hasta llegar en el 2004 al 46% de mujeres con alta propensión al autoritarismo, situándose al mismo nivel que los hombres.

En segundo lugar, en la década hubo un debilitamiento de varios aspectos de la sujeción personal de la mujer ya que aumentó la aceptación de que la mujer trabaje sin estar condicionada a la magnitud del ingreso del hombre que terminó en el 2004 siendo aceptada por las tres cuartas partes de las personas entrevistadas (76%) frente al 67% de apoyo que tenía en el 1994. El patrón de la preeminencia masculina en las decisiones importantes del hogar experimentó un debilitamiento y lo que es más importante, su disminución ocurrió tanto en mujeres como en hombres. Pese a esas consideraciones, todavía el coto familiar ofrece resistencia al comportamiento más igualitario y democrático y sólo se puede hablar de una

---

<sup>5</sup> “Procesos de reclutamiento legislativo: una perspectiva comparada” en E. Uriarte y A. Elizondo, *Ob. cit.*

atenuación de la adopción unilateral de las decisiones importantes en el hogar ya que solamente un poco más de la mitad adopta tal idea (55%).

En tercer lugar, esta disminución tan importante todavía no es portadora de la buena nueva de cambios significativos del tipo de autoridad en el ámbito familiar. El predominio del paternalismo, aceptado por niveles tan altos de 82%, es al mismo tiempo, por la analogía implícita, el reconocimiento de la autoridad paterna en la familia como de la autoridad masculina en la comunidad política. El paternalismo y su doble articulación es uno de los nudos de la democracia dominicana y de la subordinación de la mujer. Por un lado, instaura la sujeción a una autoridad protectora, que no instituye a ciudadanas y ciudadanos como sujetos de derechos; y, por el otro, el paternalismo establece la sujeción a una autoridad masculina, que instituye a las mujeres como seres subordinados.

En cuarto lugar, uno de los cambios más importantes de la cultura política dominicana en el transcurso de la década fue la mayor aceptación de la mujer en la política, lo cual significa un debilitamiento de las barreras que interponen su acceso a la política y al poder. La gran mayoría de las personas entrevistadas (89% en 2001) valida una mayor participación de la mujer, y ya en el 2004 la aceptación de la participación de la mujer al mismo título que el hombre es mayoritaria (77%). También aumentó la proporción (de 49% en el 1994 a 64% en el 2004) que considera que la mujer tiene igual o mayor capacidad que el hombre para gobernar, lo cual es el argumento en la descalificación de la mujer para el libre ejercicio de la política y el acceso al poder. Y para completar el cuadro creció el desacuerdo con que la política es un asunto de hombres, de un 50% en el 1994 a un 72% en el 2001. Pero cabe decir que las mujeres no son las abanderadas de las fórmulas comentadas de igualdad y participación política.

En quinto y último lugar, los datos revelaron que en el 2004 la composición sexual de la membresía de partidos y organizaciones sociales se caracteriza por tener una mayor proporción masculina que femenina. La brecha entre los sexos es más significativa en la membresía de las organizaciones sociales que en la de los partidos políticos: mientras el 16% de las mujeres pertenecen a partidos políticos, los hombres suman un 22%, pero en las organizaciones sociales la disparidad es mayor ya que el 46% de los hombres pertenecen a las organizaciones frente al 37% de las mujeres. Durante toda la década la membresía partidaria femenina se mantiene similar pese a la demanda insatisfecha de posiciones electivas, y al decir de la visión utilitarista, de la escasez de incentivos selectivos otorgados por los partidos a las mujeres para asegurar su mínima participación.

## CAPITULO VIII. APOYO AL SISTEMA, TOLERANCIA Y CORRUPCIÓN EN REPÚBLICA DOMINICANA: PERSPECTIVAS COMPARATIVAS

En este capítulo se compara y analizan los niveles de apoyo al sistema político y de tolerancia política de los dominicanos en relación a los de ciudadanos de otros países latinoamericanos. Los datos provienen del Proyecto de Opinión Pública de América Latina de Vanderbilt University (LAPOP), e incluyen muestras representativas de la población nacional de Bolivia (año 2002), Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá (muestras del año 2004 para estos países).

### Un indicador que pronostica una democracia estable

Los científicos políticos se han maravillado de la rápida expansión a nivel mundial del número de democracias que han surgido a partir de los años 80s. Como la caída del Muro de Berlín, esta expansión nos tomó a todos por sorpresa. En el campo de la política latinoamericana, hemos estado acostumbrados a un patrón cíclico de expansión democrática seguido por el surgimiento de regímenes autoritarios, pero la actual "ola" ha sido tan difundida y ha durado tanto como para convertirse en una excepción a los ciclos anteriores.<sup>1</sup> Sin duda, la actual ola democrática a nivel mundial es claramente más difundida y muestra signos de ser más duradera que cualquier otra ola anterior.<sup>2</sup>

Desafortunadamente, después de más de una década de investigación intensa de los factores que hacen que las democracias emerjan y, más importante aún, que haga que éstas no sólo sobrevivan sino que también se desarrollen y profundicen, aún estamos muy lejos de encontrar las respuestas. Esta no es razón para desanimarse ya que el desarrollo del entendimiento científico de los fenómenos es una tarea a largo plazo. Nosotros podemos observar todos los avances en la medicina y el diseño de microprocesadores, pero nos olvidamos de los ejércitos de científicos y las montañas de dinero que han sido invertidos en estos campos, comparados con la pequeña inversión que hacemos en estudiar la democracia. También olvidamos que hay muchos más callejones sin salida, experimentos fallidos, y compañías de alta tecnología en bancarrota que casos de gran éxito.

La serie Demos de República Dominicana, junto con las que el Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana de la Universidad de Vanderbilt ha realizado en otros países de la

---

<sup>1</sup> Mitchell A. Seligson, "Democratization in Latin America: The Current Cycle," in *Authoritarians and Democrats: The Politics of Regime Transition in Latin America*, ed. James M. Malloy and Mitchell A. Seligson (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987); Mikael Boström, "Political Waves in Latin America, 1940-1988," *Ibero-Americana, Nordic Journal of Latin American Studies* 19, no. 1 (1989):3-19.

<sup>2</sup> Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

región, está diseñada para mejorar nuestro entendimiento acerca de los factores que son importantes para la supervivencia y el fortalecimiento de la democracia. En este capítulo examinamos lo que consideramos ser un “indicador pronosticador” del fortalecimiento, o debilitamiento, de la democracia. De hecho, hemos estado tratando de desarrollar las ciencias sociales a la manera de un “canario en una mina de carbón”, algo que, por un lado, nos alerta de los cambios en la opinión pública que podrían demostrar ser perjudiciales para el desarrollo democrático, y aun para su supervivencia. Por otra parte, el mismo indicador podría indicar el camino hacia un futuro más estable si se moviera en una dirección positiva.

En las ciencias sociales hemos estado luchando por décadas para desarrollar indicadores de fenómenos sociales. De hecho, publicaciones completas como el *Social Indicators Research* (Investigación de Indicadores Sociales) se han dedicado a este esfuerzo desde hace bastante tiempo, y el Banco Mundial ha estado publicando su *Social Indicators of Development* (Indicadores Sociales de Desarrollo) en forma escrita y electrónica. En las ciencias políticas, la compilación de manuales de indicadores ha tenido algún progreso.<sup>3</sup> Sin embargo, en el campo de la democratización debemos admitir que se ha hecho poco progreso. Una razón de ello es que el problema es muy complejo. Sabemos que muchos factores influyen en la dirección de la democracia, y varios de éstos son muy difíciles de medir. Por ejemplo, los factores internacionales que involucran apoyo u oposición del extranjero para la democracia juegan sin duda un papel importante en el desarrollo democrático. En los intentos de golpes de estado en Latinoamérica en la época democrática (Ej. Guatemala, Ecuador y Venezuela), los factores externos jugaron un papel importante. Por supuesto, las élites juegan también un papel clave en determinar la dirección en la cual la democracia se desarrollará o decaerá.<sup>4</sup> Pero en las democracias, las masas populares también cuentan mucho. Por un lado, el pueblo vota y puede hacerlo a favor de líderes que prometen un futuro democrático o puede votar a favor de aquellos que no.<sup>5</sup> El pueblo puede también perturbar o aun desbancar democracias a través de continuas demostraciones de protesta, como ocurrió

---

<sup>3</sup> Charles Lewis Taylor and David A. Jodice, *World Handbook of Political Social Indicators*. 3d ed. (New Haven, Conn.: Yale University Press., 1983); Tatu Vanhanen, *Prospects for Democracy: A Study of 172 Countries* (London: Routledge, 1997).

<sup>4</sup> John Higley and Richard Gunther, *Elites and Democratic consolidation in Latin America and Southern Europe* (Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 1992); Richard Gunther, Nikiforos P. Diamandouros, and Hans-Jürgen Puhle, *The politics of democratic consolidation : southern Europe in comparative perspective, The new Southern Europe* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995); Richard Gunther, Josê R. Montero, and Juan J. Linz, *Political parties : old concepts and new challenges* (Oxford ; New York: Oxford University Press, 2002); Barry N. Ames, Aníbal Pérez-Liñán, and Mitchell A. Seligson, "Elites, instituciones y el público: una nueva mirada a la democracia boliviana," (La Paz, Bolivia: Universidad Católica Boliviana, 2004); Mitchell A. Seligson, Barry N. Ames, and Aníbal Pérez-Liñán, "Elites and Democratic Consolidation in Bolivia: A Study of Legislators and the Judiciary," (Pittsburgh: University of Pittsburgh and U.S. AID., 2004).

<sup>5</sup> Amber L. Seligson, "When Democracies Elect Dictators: Motivations for and Impact of the Election of Former Authoritarians in Argentina and Bolivia" (Doctoral dissertation, Cornell University, 2002a).

recientemente en Venezuela y Bolivia. En años recientes, República Dominicana ha experimentado una cantidad de demostraciones de protesta similares. Por consiguiente, es importante incluir, en cualquier índice de democracia, las opiniones de las masas populares.

Desafortunadamente, en nuestra opinión, los esfuerzos para desarrollar buenas medidas que puedan ayudarnos a predecir la dirección futura de la democracia, basados en investigación de encuestas, han sido afectados por la tendencia común de incluir la palabra “democracia” en las preguntas de la encuesta misma. El término lleva consigo una buena cantidad de lo que los científicos sociales llaman “un sesgo hacia la respuesta socialmente deseada.” En un artículo reciente, en el que el autor de este capítulo fue co-autor con dos colaboradores, demostraron que el uso de la palabra “democracia” en las preguntas de encuesta pueden conducir a serios problemas de interpretación.<sup>6</sup>

El método seguido en esta serie de estudios es evitar en lo posible el término “democracia” y tratar, en cambio, de medir los valores básicos que presumiblemente se necesitan para tener una democracia estable. Esto ha sido logrado estudiando los valores del apoyo al sistema y la tolerancia política, como se describe adelante. ¿Existe alguna evidencia de que el método de LAPOP provea una visión del futuro? De hecho, si existe. Costa Rica es la democracia más antigua y estable de Latinoamérica, y nadie predice su desaparición. Aún así, en años recientes se ha hecho evidente que el sistema está pasando por cambios importantes. La evidencia de esto surgió primero en 1998 cuando la abstención en el voto presidencial aumentó en un 50% por encima de sus niveles históricamente bajos, y el voto por los partidos minoritarios en la legislatura aumentó más del 25%. Luego, en marzo y abril del 2002, se dio la mayor agitación civil de los últimos 50 años, con protestas contra la aprobación preeliminar, por la Asamblea Legislativa, de la legislación “Combo de Energía”, un paquete de tres leyes diseñadas a modernizar el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) en las áreas de energía y telecomunicaciones. El ICE es un monopolio estatal muy importante que ha expandido el servicio eléctrico y telefónico a casi todas las áreas del país, pero ha sido criticado últimamente por su ineficiencia, en un momento en que tales empresas están siendo privatizadas alrededor del mundo. La ley fue fuertemente apoyada por los dos principales partidos del país pero recibió la oposición de la coalición de diez legisladores de los partidos menores. Las protestas iniciales vinieron de los grupos ambientalistas, pero luego involucró un grupo extremadamente amplio de organizaciones de la sociedad civil y expandiéndose a través de todo el país, produciendo así la protesta más grande de los últimos treinta años.

---

<sup>6</sup> Damaris Canache, Jeffrey Mondak, and Mitchell A. Seligson, "Measurement and Meaning in Cross-National Research on Satisfaction with Democracy," *Public Opinion Quarterly* (2001).



Eventualmente, el gobierno acordó demorar la aprobación de la ley y crear un comité de estudio bipartidista para revisar sus disposiciones. Luego, en las elecciones del 2002, nuevos partidos emergieron, incluyendo un partido de derecha, anarquista y libertario. El resultado no sólo fue un mayor aumento en la abstención sino que también, por primera vez en la historia de Costa Rica, se requirió de una segunda ronda para decidir entre los dos candidatos mayoritarios.

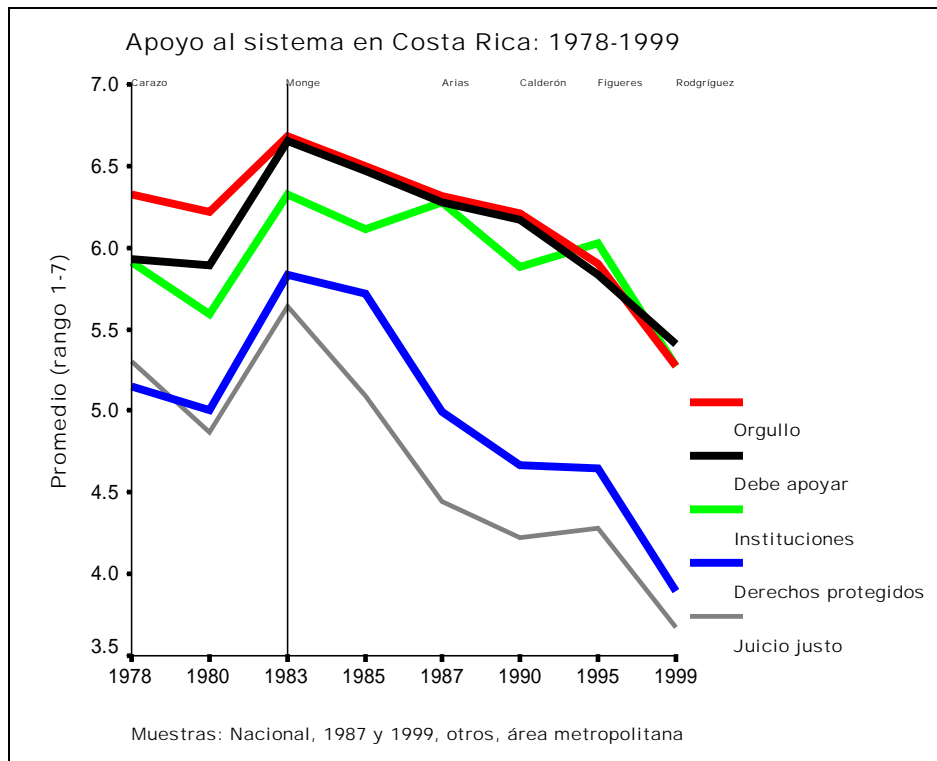
¿Fue esto pronosticado por los indicadores principales desarrollados por la Universidad de Vanderbilt? Consideremos la información presentada, la cual está basada en la serie más grande de encuestas de la base de datos de LAPOP. En ésta vemos que el apoyo al sistema en los años 70s fue alto y permaneció alto aún en el período de 1980-82 cuando el país sufrió su peor crisis económica del siglo.<sup>7</sup> Aún así, al final de los años 80s se volvió aparente que el apoyo al sistema estaba disminuyendo y que el aumento en el abstencionismo en las elecciones de 1998, las protestas del 2000, y el quebrantamiento del sistema de partidos en las elecciones del 2002, pudieron haber sido anticipados por la tendencia marcada de disminución del apoyo al sistema. Este no es el lugar para discutir ampliamente estos resultados, pero el lector interesado puede abocarse a los artículos sobre este tema.<sup>8</sup> El punto importante es que la medida de apoyo al sistema mostró una disminución sistemática *antes* de los cambios en el sistema electoral. El nivel de apoyo en Costa Rica, aún después de esta disminución, es aún más alto que el de cualquier otro país latinoamericano para el cual tengamos datos en la serie de LAPOP, de modo que no es el caso que el indicador prediga un derrumbamiento de la democracia en este país. Pero sí parece predecir un realineamiento electoral importante y una desobediencia civil imprevista.

---

<sup>7</sup> Mitchell A. Seligson and Edward N. Muller, "Democratic Stability and Economic Crisis: Costa Rica 1978-1983," *International Studies Quarterly* 31 (1987):301-26; Mitchell A. Seligson and Edward N. Muller, "Estabilidad democrática y crisis económica: Costa Rica, 1978-1983," *Anuario de estudios Centroamericanos* 16-17, no. 2 (1990):71-92.

<sup>8</sup> Mitchell A. Seligson, "¿Problemas en el Paraíso? La erosión el apoyo al sistema político en Costa Rica, 1978-1999," in *La Democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*, ed. Jorge Rovira Más (San Pedro de Montes de Oca, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2001); Mitchell A. Seligson, "Trouble in Paradise: The Impact of the Erosion of System Support in Costa Rica, 1978-1999," *Latin America Research Review* 37, no. 1 (2002b):160-85.

Gráfico 8.1



En este capítulo revisamos el patrón de evidencia de apoyo al sistema y tolerancia política para la muestra de 2004 de la República Dominicana. Primero examinamos los datos del apoyo al sistema y luego los de tolerancia. Finalmente, concluimos combinando las dos medidas en un índice general de estabilidad democrática. Además, vamos a ver los datos comparativos sobre corrupción.

### Medición del Apoyo al Sistema

El Proyecto de LAPOP ha desarrollado un grupo de ítems que mide lo que llamamos “apoyo al sistema”. Este mide en un sentido generalizado la legitimidad del sistema político. Además, otro grupo más grande de preguntas ha sido desarrollado para medir la confianza en instituciones específicas del estado. Todas estas preguntas están basadas en una escala de 1 a 7 y ha sido usada por LAPOP en muchos otros países. Sin embargo, para hacer más fácil la comparación de estas respuestas, los ítems fueron convertidos a la escala de 0-100 (comúnmente usado en las notas de exámenes o en los termómetros de Centígrados). Estos ítems en la serie son los siguientes:

022. ¿Hasta qué punto cree que los tribunales de justicia del país garantizan un juicio justo?

023. ¿Hasta qué punto usted tiene respeto por las instituciones políticas del país?

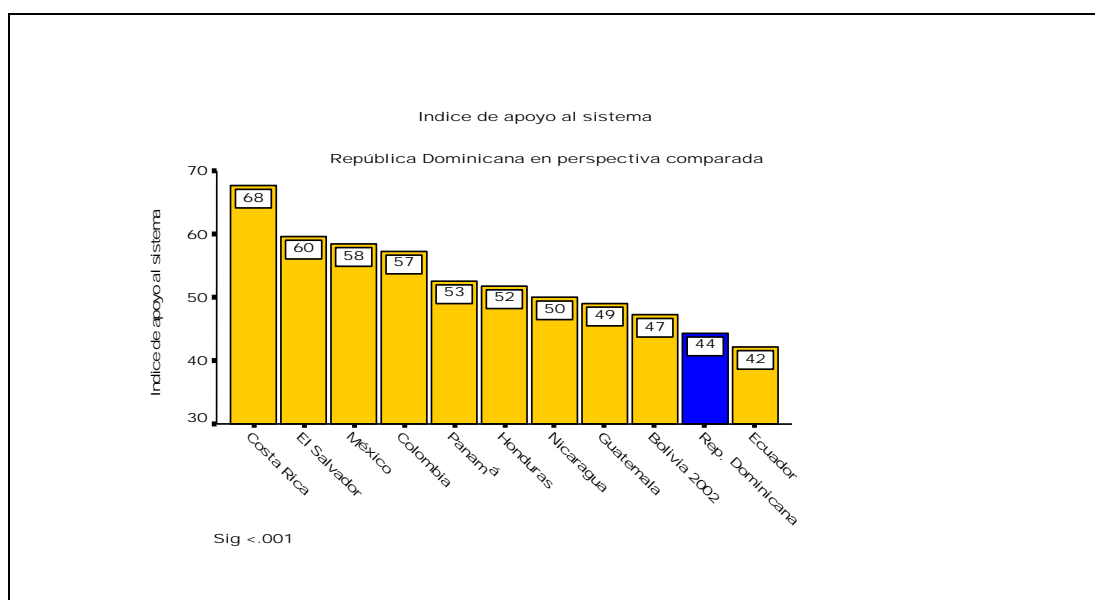
024. ¿Hasta qué punto cree que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político dominicano?

025. ¿Hasta qué punto se siente orgulloso de vivir bajo el sistema político dominicano?

026. ¿Hasta qué punto piensa que se debe apoyar el sistema político dominicano?

Los resultados registrados por la Demos 2004 en la República Dominicana para estas preguntas se presentan en el Gráfico 8.2, en perspectiva comparada con el resto de los países latinoamericanos que forman parte del Proyecto de Opinión Pública de América Latina.

Gráfico 8.2



En perspectiva comparada, el nivel de apoyo al sistema político dominicano por parte de sus ciudadanos es bastante bajo, pues supera únicamente el índice de apoyo al sistema en el Ecuador. Esto significa que en general, los ciudadanos del resto de los países tienen mayor predisposición que los dominicanos a apoyar su sistema político y las instituciones políticas de sus países.

### Predictores de apoyo al sistema

En teoría, son diversos los elementos que pueden predecir niveles mayores o menores de apoyo al sistema político de un país cualquiera. Entre ellos, los predictores más importantes son el nivel de confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas de sus

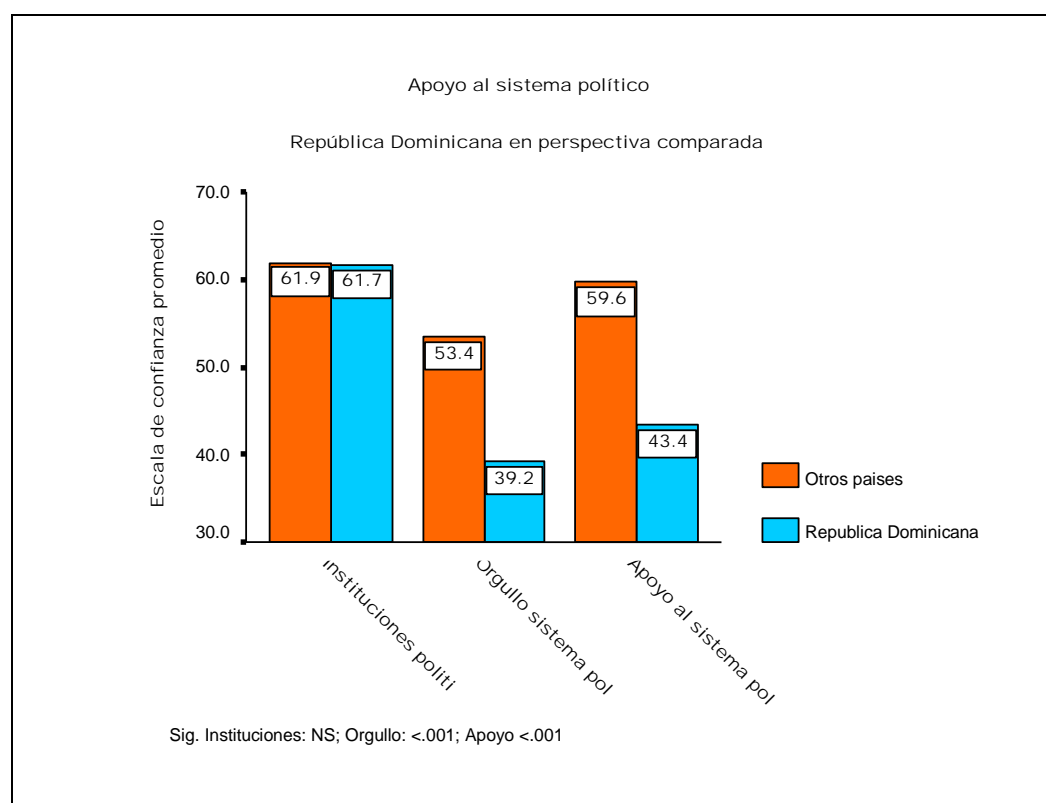
países, el orgullo de su nacionalidad, las experiencias personales con corrupción y el nivel de tolerancia política.

A continuación se presentan los resultados de las mediciones de estos elementos efectuados por la Demos 2004 en República Dominicana.

### Confianza en las instituciones

El gráfico 8.3 expresa los niveles de confianza que los dominicanos tienen con relación a dos aspectos importantes del desempeño de las instituciones y del sistema político en general: el sistema judicial y el respeto por los derechos básicos de los ciudadanos. Para medir ambos ítems se preguntó directamente a los dominicanos cuánta confianza tiene el funcionamiento de los tribunales dominicanos, específicamente en la posibilidad de tener un juicio justo (pregunta 022) y en qué medida sienten que su sistema político protege sus derechos básicos como ciudadanos (pregunta 024).

Gráfico 8.3



Las diferencias en los resultados de estas mediciones son estadísticamente significativos (con excepción de la diferencia en el dato de instituciones políticas) y se

presentan en perspectiva comparada con el promedio de nivel de confianza en los otros países latinoamericanos.

En las Demos, la media de confianza de los dominicanos en las instituciones políticas es menor a la media en el resto de los países latinoamericanos combinados, tanto en relación a su perspectiva de tener un juicio justo como en la garantía de sus derechos básicos. Los dominicanos aún muestran bajos niveles de confianza en los tribunales y en la garantía de sus derechos, pues la medida no llega ni siquiera a un nivel medio de confianza, que estaría establecido en el punto 50 de la escala de medición de 0 a 100.

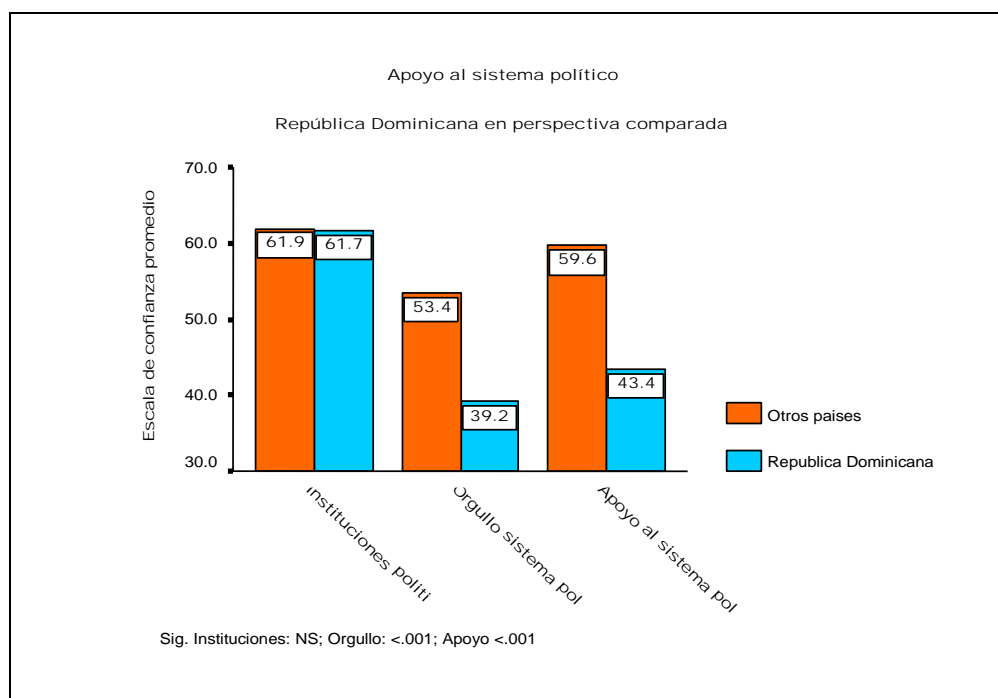
### **Apoyo al sistema: indicadores (variables) individuales**

La medición de los indicadores individuales del nivel de apoyo al sistema político en los países latinoamericanos es importante en tanto permite comprender más claramente los factores que pueden determinar niveles mayores o menores de apoyo de los ciudadanos o que pueden determinar un cierto tipo de relación entre los ciudadanos y el Estado. Por otro lado, estas mediciones posibilitan una mirada más profunda a los factores que determinan el apoyo de los ciudadanos a su sistema en sí mismo y en perspectiva comparada con el resto de los países, enriqueciendo las explicaciones para cada país con las experiencias de otros.

Estos factores individuales se han medido en función de preguntas relativas al orgullo de ser parte del sistema político dominicano (pregunta 025), de la percepción sobre el deber de apoyar el sistema político (pregunta 026) y del nivel de respeto por las instituciones del país (pregunta 023).

El gráfico 8.4 presenta mediciones de la media de República Dominicana comparada con el promedio de los otros países en relación a las variables mencionadas. Los resultados obtenidos indican que los dominicanos expresan niveles relativamente altos de respeto por sus instituciones políticas, y que en promedio, tienen el mismo nivel de respeto por sus instituciones que la media del resto de los países. La medición de esta variable registra un valor considerablemente superior a un punto medio en la escala.

Gráfico 8.4



En cuanto al orgullo de vivir bajo el sistema político, la media dominicana es baja en sí y bastante más baja que en el resto de los países. En este caso, la diferencia entre ambas medidas es de 14 puntos en la escala, lo cual sugiere que los dominicanos tienden a sentirse mucho menos orgullosos de vivir bajo su sistema político que los ciudadanos de otros países en la región.

En relación a su creencia en la necesidad de apoyar el sistema político, los dominicanos se muestran significativamente menos predispuestos en promedio a apoyar al sistema que la media de los ciudadanos en el resto de los países. La diferencia entre la media dominicana y la media del resto de los países es estadísticamente significativa y es bastante grande. Mientras que la predisposición de los latinoamericanos a apoyar sus sistemas políticos supera el punto medio de la escala, la tendencia de los dominicanos parece tender más bien hacia un nivel de apoyo bajo.

### Tolerancia política

La tolerancia política, definida en estos estudios como la disposición de respetar las libertades civiles de todos los ciudadanos, aún las de aquellos con los que la persona no está de acuerdo, ha sido problemática en República Dominicana. No solamente hemos encontrado

un bajo nivel de tolerancia en términos absolutos, pero aún en términos relativos, cuando se compara con los otros países en Latinoamérica, la tolerancia ha sido baja.

### **Medición de la Tolerancia Política**

Nuestro argumento es que los sistemas políticos pueden ser políticamente estables por largos períodos de tiempo y ceñidos por altos niveles de apoyo al sistema, como se discutió en la sección de apoyo al sistema.<sup>9</sup> Pero tales sistemas no son necesariamente democráticos. Para que un sistema sea estable y democrático, los ciudadanos no solamente deben creer en la legitimidad del régimen, pero también ser tolerantes de los derechos políticos de otros, especialmente de aquellos con los que están en desacuerdo. Cuando la mayoría de los ciudadanos son intolerantes de los derechos de otros, los prospectos de los derechos de las minorías son sin duda sombríos. Concretamente, es difícil, sino imposible, para aquellos que tienen puntos de vista minoritarios aspirar a persuadir a otros a aceptar sus opiniones, si la mayoría no les permitirá expresarse públicamente. Como Przeworski ha argumentado, las mayorías los ciudadanos tienen que ponerse de acuerdo, "sujetar sus valores e intereses al interjuego de las instituciones democráticas y cumplir con los [todavía no conocidos] resultados del proceso democrático."<sup>10</sup>

La medición de la tolerancia tiene una amplia historia. El otro método principal de medir la tolerancia es hacer un grupo de preguntas que se refieren al mismo grupo o grupos. Hace muchos años, este método fue pionero en los Estados Unidos donde el enfoque fue la tolerancia hacia el comunismo.<sup>11</sup> Este método funcionó muy bien siempre y cuando los comunistas fueran percibidos como una amenaza en los Estados Unidos, pero una vez que la amenaza se debilitó, fue imposible asumir que los niveles bajos de intolerancia hacia los comunistas era una indicación de una disminución general de la intolerancia. Fue evidente que un método más general era necesario, de modo que las comparaciones puedan hacerse a través del tiempo y a través de los países. Ese es el método adoptado por el Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana de la Universidad de Vanderbilt<sup>12</sup>. La serie de los cuatro ítems que hemos desarrollado sobre la intolerancia es la siguiente:

---

<sup>9</sup> La sección sobre la teoría de la tolerancia política, y su conexión con una democracia estable, es tomada de discusiones anteriores sobre el tema con respecto a otros países del Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana de la Universidad de Vanderbilt.

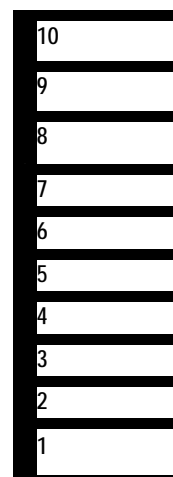
<sup>10</sup> Adam Przeworski, *Democracy and the Market* (New York: Cambridge University Press, 1991), p. 51.

<sup>11</sup> Samuel C. Stouffer, *Communism, Conformity and Civil Liberties* (New York: Doubleday, 1955).

<sup>12</sup> Aunque se han utilizado diferentes medidas en el estudio de tolerancia, resultó que todas parecían capturar la misma dimensión básica. Para mayor evidencia de esto, vease James L. Gibson, "Alternative Measures of Political Tolerance: Must Tolerance Be 'Least-Liked?', " *American Journal of Political Science* 36 May (1992): 560-77.

*Esta tabla tiene una escalera de 1 a 10 gradas, con el 1 indicando que Ud. desaprueba mucho y el 10 indicando que aprueba mucho. Las preguntas que siguen son para saber su opinión sobre las diferentes ideas que tienen las personas que viven en República Dominicana.*

*Aprueba*



*Desaprueba*

*Hay personas que siempre hablan mal de la forma de gobierno que existe en el país, no sólo del gobierno de ese momento, sino de la forma de gobierno. Ahora vamos a hablar de estas personas*

*070. ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba el **derecho a votar** de esas personas?*

*071. ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba que estas personas puedan hacer **manifestaciones pacíficas** para expresar sus puntos de vista?*

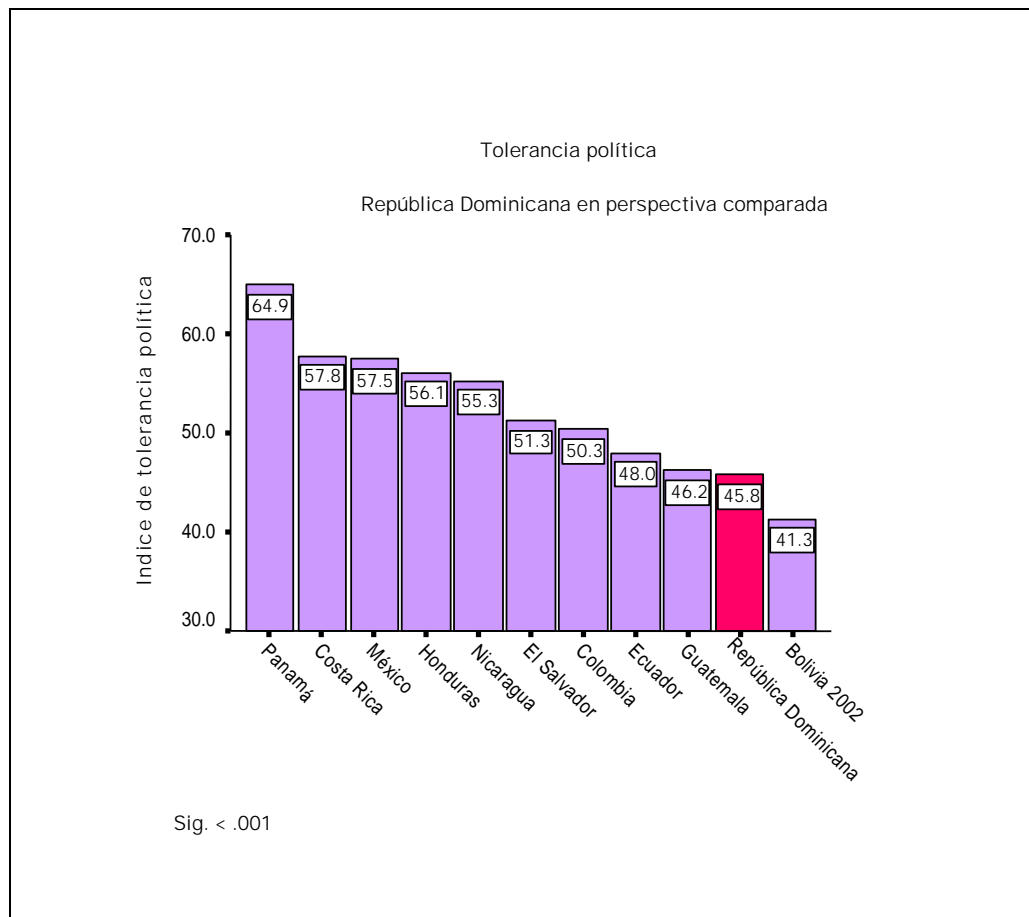
*072. ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba que estas personas puedan **candidatearse para cargos públicos**?*

*073. ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba que estas personas hablen por televisión?*

Esta escala ha sido transformada en otra escala de 0 a 100, para facilitar la interpretación de los datos. Los resultados obtenidos en estas mediciones son estadísticamente significativos.



Gráfico 8.5



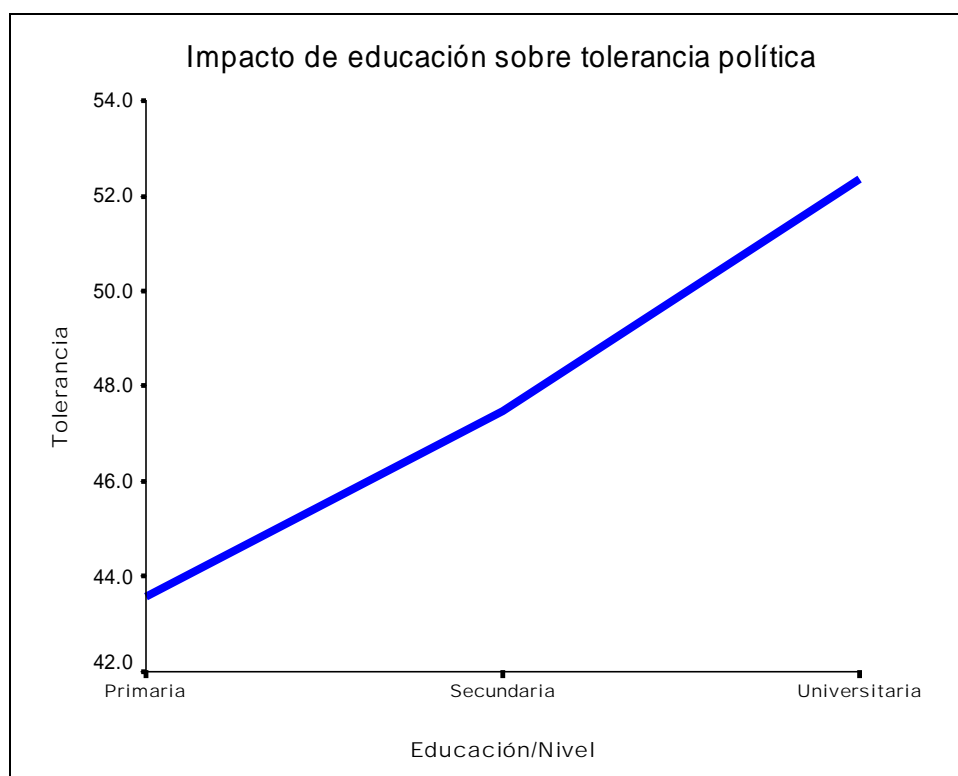
El gráfico 8.5 presenta los resultados del nivel de tolerancia política en República Dominicana en comparación con los índices de tolerancia política en otros países de la región.

El nivel general de tolerancia política en República Dominicana es bajo, tendiente más a la desaprobación de las situaciones planteadas en las preguntas que a su aprobación. El nivel de tolerancia política de los dominicanos es el más bajo de Centro América y supera únicamente el nivel de tolerancia en Bolivia. Esta medición representa la tendencia nacional y no registra diferencias o intensidades en diferentes grupos sociales ni en regiones geográficas.

La diferencia entre el nivel de tolerancia en República Dominicana y Panamá, el país que muestra el mayor nivel de tolerancia en la región es de 20 puntos en la escala de medición.

Hay una relación muy fuerte entre educación y tolerancia política, como se puede ver en el Gráfico 8.6. Esto implica que al educar más los ciudadanos, aumentaría la posibilidad de una democracia estable en la República Dominicana.

Gráfico 8.6



### **Apoyo al sistema y tolerancia política**

Hemos examinado ahora las dos variables, apoyo al sistema y tolerancia, que juntas forman nuestra medida general de apoyo para una democracia estable. Ahora es tiempo de combinar estas dos para ser capaces de determinar la proporción de la población que expresa actitudes conducentes a una democracia estable y aquellas que no. La teoría con la que estamos trabajando es que ambas actitudes son necesarias para la estabilidad democrática en el largo plazo. Los ciudadanos deben creen en la legitimidad de sus instituciones políticas y también estar dispuestos a tolerar los derechos políticos de otros. En un sistema como este, puede haber un gobierno de la mayoría acompañado del respeto por los derechos de las minorías, una combinación de atributos que es comúnmente vista como la quintaesencia de la definición de una democracia.

En estudios previos que resultaron del proyecto de la Universidad de Vanderbilt, la relación entre el apoyo al sistema y la tolerancia ha sido explorada en un esfuerzo por desarrollar un modelo para pronosticar la estabilidad democrática. El marco mostrado en el representa todas las combinaciones teóricamente posibles de apoyo al sistema y tolerancia, cuando las dos variables son divididas entre niveles alto y bajo.<sup>13</sup>

Cuadro 8.1  
Relación Teórica Entre Tolerancia y Apoyo al Sistema en Sistemas  
Institucionalmente Democráticos

Apoyo al Sistema	Tolerancia	
	Alta	Baja
Alto	Democracia Estable	Estabilidad Autoritaria
Bajo	Democracia Inestable	Colapso Democrático

Examinemos cada celda, una por una. Los sistemas políticos poblados en su mayoría por ciudadanos que tienen un alto nivel de apoyo al sistema y una alta tolerancia política son los sistemas que podemos predecir ser los más estables. Esta predicción está basada en la lógica de que un alto nivel de apoyo es necesario en ambientes no coercitivos para que el sistema sea estable. Si los ciudadanos no apoyan su sistema político y tienen la libertad de actuar, un cambio de sistema podría parecer ser el eventual resultado inevitable. Los sistemas que son estables no necesariamente son democráticos, aunque los derechos de las minorías sean respetados. Por supuesto, este respeto podría ser el resultado de garantías constitucionales, pero a menos que los ciudadanos estén dispuestos a tolerar las libertades civiles de las minorías, habrá poca oportunidad para estas minorías de postularse y ganar puestos de elección. Bajo estas condiciones, las mayorías podrían suprimir constantemente los derechos de las minorías. Los sistemas que son políticamente legítimos, lo que se demuestra por un positivo apoyo al sistema y por ciudadanos que son razonablemente tolerantes de los derechos de las minorías, son más inclinados a disfrutar una democracia estable.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Este marco fue presentado en Mitchell A. Seligson, "Toward A Model of Democratic Stability: Political Culture in Central America," *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* 11, no. 2 July-December (2000): 5-29.

<sup>14</sup> Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971

Cuando al apoyo al sistema se mantiene alto pero la tolerancia es baja, entonces el sistema debería permanecer estable (debido al alto apoyo) pero el gobierno democrático podría al final ser puesto en peligro. Tales sistemas tienden a moverse hacia un gobierno autoritario (oligárquico) en el cual los derechos democráticos podrían ser restringidos.

Un bajo apoyo al sistema es una situación caracterizada por las dos celdas inferiores del cuadro, y debería estar directamente ligado a situaciones inestables. Sin embargo, la inestabilidad no necesariamente se traduce en la reducción de las libertades civiles, ya que la inestabilidad podría también servir para forzar el sistema a profundizar su democracia, especialmente cuando los valores tienden hacia la tolerancia política. De ahí que, en una situación de bajo apoyo y alta tolerancia, es difícil predecir si la inestabilidad resultaría en una mayor democratización o en un período estancado de inestabilidad, caracterizado quizás por niveles considerables de violencia. Por otra parte, en situaciones con bajo apoyo y baja tolerancia, el colapso democrático parece ser la dirección del resultado eventual. Uno no puede, por supuesto, predecir un colapso basado únicamente en datos de opinión pública, ya que muchos otros factores, incluyendo el papel de las élites, la posición de los militares, y el apoyo/oposición de los actores internacionales son cruciales para este proceso. Pero los sistemas en los cuales la masa popular no apoya las instituciones básicas del país ni apoya los derechos de las minorías, son más vulnerables al colapso democrático.

Es importante tener en mente dos consideraciones que se aplican a este esquema. Primero, notamos que las relaciones aquí discutidas solamente son aplicables en los sistemas que son ya democracias institucionales. O sea que estos son sistemas en los cuales se tienen elecciones regulares y competitivas y se permite una amplia participación de la población. Estas mismas actitudes podrían tener implicaciones completamente diferentes en los sistemas autoritarios. Por ejemplo, un bajo apoyo al sistema y una alta tolerancia podría producir el colapso de un régimen autoritario y su reemplazo con una democracia. Segundo, la asunción hecha de que en el largo plazo las actitudes de las élites y de las masas populares pueden hacer una diferencia en el tipo de régimen. Las actitudes y el tipo de sistema pueden permanecer incongruentes por muchos años. Sin duda, como Seligson y Booth han mostrado en el caso de Nicaragua, esta incongruencia podría eventualmente haber ayudado en el derrocamiento del gobierno de Somoza. Pero el caso nicaragüense es uno en el cual el sistema existente fue autoritario y la represión había sido usada por mucho tiempo para

mantener al régimen autoritario, quizás a pesar de las actitudes tolerantes de sus ciudadanos.<sup>15</sup>

### **Relación Empírica Entre Tolerancia y Apoyo al Sistema en República Dominicana**

Es ahora tiempo de poner juntas las dos variables que han sido el enfoque de este capítulo y examinar la distribución conjunta de las dos variables. Primero, debe notarse que el apoyo al sistema y la tolerancia están positivamente asociadas entre sí en República Dominicana ( $r = 0.14$ , sig.  $< 0.001$ ). Esto significa que aquellos que son más tolerantes apoyan más al sistema. Esto es ciertamente un signo alentador ya que sugiere que, al menos en este caso, las cosas buenas pueden ir juntas. Pero la pregunta más importante es examinar en detalle cómo se interrelacionan estas dos variables. Para hacer esto, ambas variables son dicotomizadas en “alto” y “bajo”.<sup>16</sup> El índice general de tolerancia fue utilizado pero la escala se dividió en alto y bajo en el valor de 50 puntos. El apoyo al sistema fue medido en una manera similar, y se dividió también en el punto 50 para distinguir entre alto y bajo.

Los resultados para la encuesta de República Dominicana en 2004 se muestran en el cuadro 8.2. Como puede verse, para la serie en total, sólo un poco menos de una quinta parte de los dominicanos apoyan su sistema político y expresan al mismo tiempo tolerancia política. La celda más grande es sin duda la del colapso democrático, en la cual se ubican dos quintos los dominicanos. Estas son personas con bajo apoyo al sistema y baja tolerancia. Finalmente, entre cerca de un quinto de los dominicanos se ubican dentro de las celdas de “democracia inestable” o “estabilidad autoritaria”.

---

<sup>15</sup>Mitchell A. Seligson and John A. Booth, “Political Culture and Regime Type: Evidence from Nicaragua and Costa Rica,” *Journal of Politics*, Vol. 55, No. 3, August, 1993, pp. 777-792. A different version appears as “Cultura política y democratización: vías alternas en Nicaragua y Costa Rica.” In Carlos Barba Solano, José Luis Barros Horcasitas y Javier Hurtado, *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*. México: FLACSO y Universidad de Guadalajara, 1991, pp. 628-681. Also appears as “Paths to Democracy and the Political Culture of Costa Rica, Mexico and Nicaragua,” Larry Diamond, ed., *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder: Lynne Reinner Publishers, 1994, pp. 99-130.

<sup>16</sup>Mitchell A. Seligson and John A. Booth, “Political Culture and Regime Type: Evidence from Nicaragua and Costa Rica,” *Journal of Politics*, Vol. 55, No. 3, August, 1993, pp. 777-792. Una versión diferente aparece como “Cultura política y democratización: vías alternas en Nicaragua y Costa Rica.” En Carlos Barba Solano, José Luis Barros Horcasitas y Javier Hurtado, *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*. México: FLACSO y Universidad de Guadalajara, 1991, pp. 628-681. También aparece como “Paths to Democracy and the Political Culture of Costa Rica, Mexico and Nicaragua,” Larry Diamond, ed., *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder: Lynne Reinner Publishers, 1994, pp. 99-130.

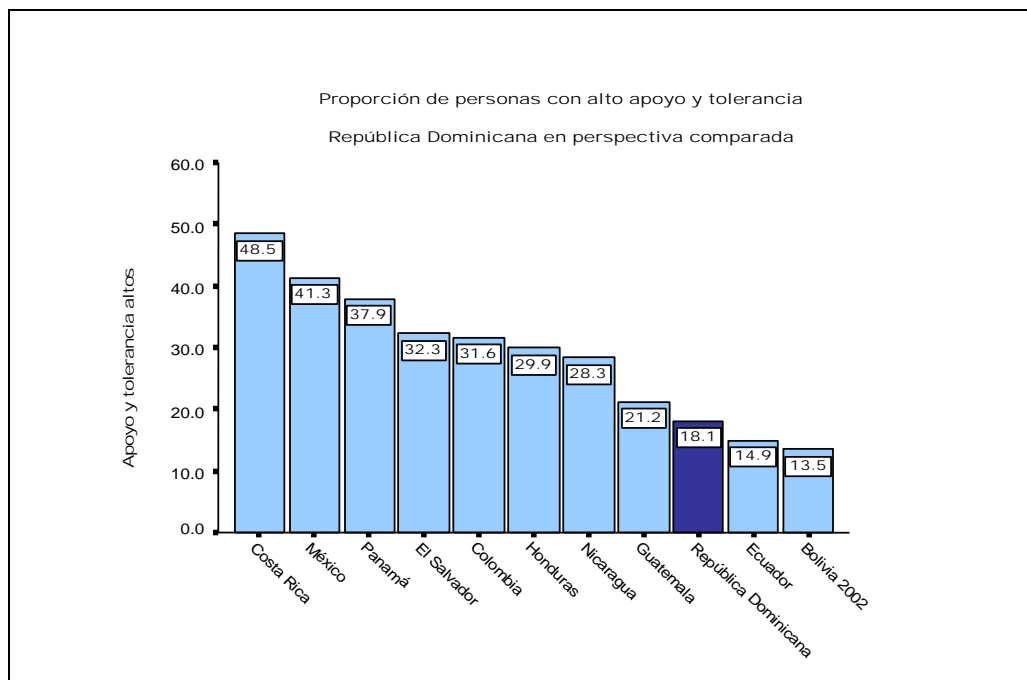
Cuadro 8.2  
Relación Empírica Entre Tolerancia y Apoyo al Sistema en  
República Dominicana: 2004

Apoyo al Sistema	Tolerancia	
	Alta	Baja
Alto	Democracia Estable	Estabilidad Autoritaria
	18.1%	20.8%
Bajo	Democracia Inestable	Colapso Democrático
	21.9%	39.3%

Los porcentajes no totalizan 100% debido al redondeo.

La medición combinada de los niveles de tolerancia política y el apoyo al sistema se realiza en base a una relación teórica entre ambas variables establecida previamente en el estudio de la Universidad de Vanderbilt, que realizó un esfuerzo por desarrollar un modelo para pronosticar la estabilidad de la democracia. El modelo representa las combinaciones teóricamente posibles entre ambas variables divididas en niveles de “alto” y “bajo”. El siguiente gráfico (Gráfico 8.7) muestra las combinaciones posibles:

Gráfico 8. 7

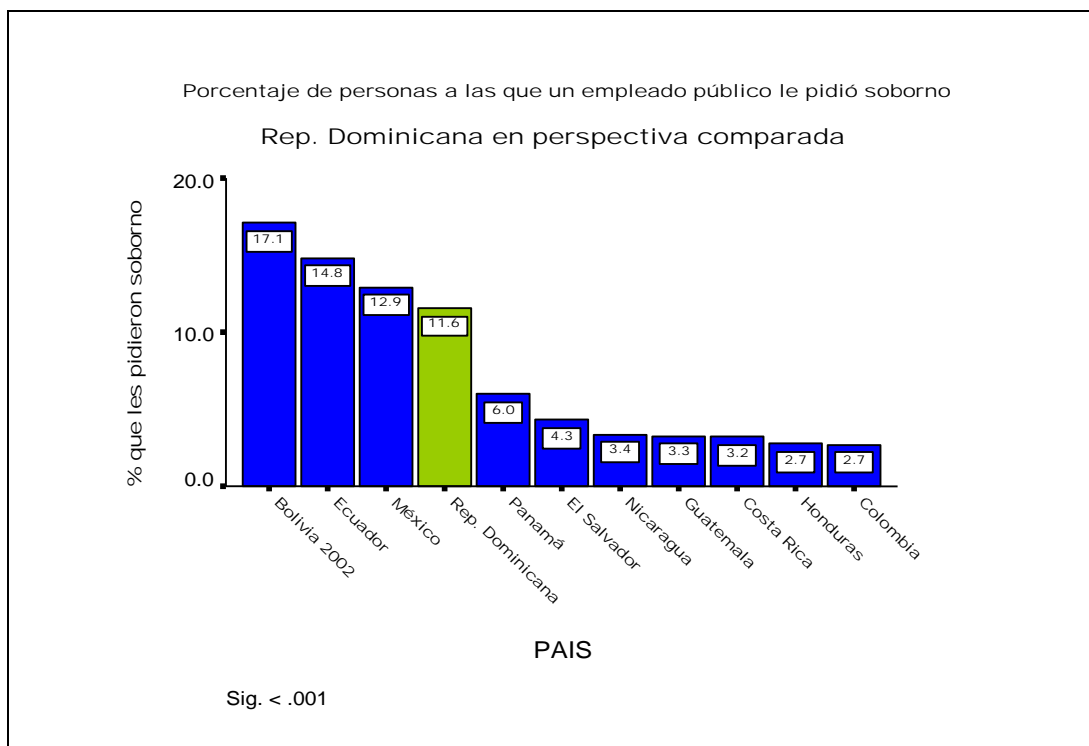


El nivel general de apoyo al sistema y tolerancia política en República Dominicana es muy bajo, el menor de todos los países de Centro América y supera únicamente los niveles

registrados en Ecuador y Bolivia. La diferencia con Costa Rica, que registra los mayores niveles combinados de apoyo y tolerancia política en la región, es de 30 puntos porcentuales.

### Corrupción en la República Dominicana en perspectiva comparada Experiencia personal con corrupción en los funcionarios públicos

Gráfico 8.8

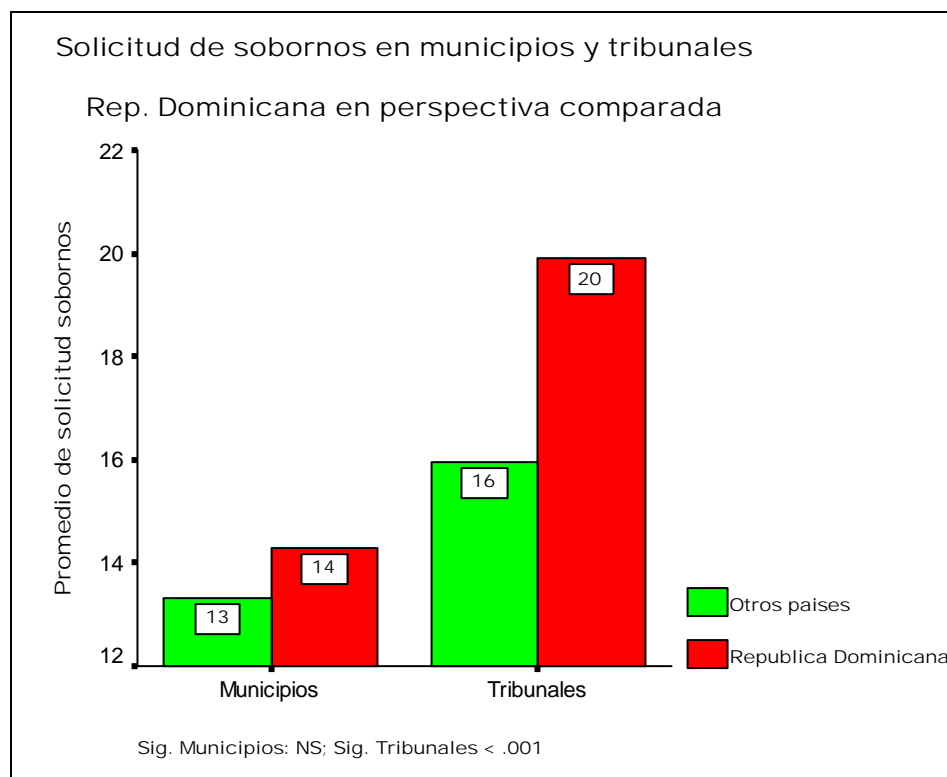


El gráfico 8.8 indica la posición de la República Dominicana en perspectiva comparada con otros países de Latinoamérica en cuanto a la experiencia personal con situaciones de corrupción en el sector público. Comparativamente, el porcentaje de personas que reportan experiencias personales de corrupción es mayor que en los países de Centroamérica y solamente menor a los niveles de experiencia personal con corrupción en Bolivia, Ecuador y México, que se muestran como los países con mayores niveles de corrupción en nuestra comparación.

La medición de la experiencia de corrupción en el sector público se basó en la pregunta 036 del cuestionario del Proyecto de Opinión Pública en Latinoamérica que dice: ¿Un empleado público le ha solicitado macuteo (o soborno) en el último año? Las diferencias en las mediciones son estadísticamente significativas.

## La corrupción en las instituciones estatales: Los tribunales de justicia y los municipios

Gráfico 8.9



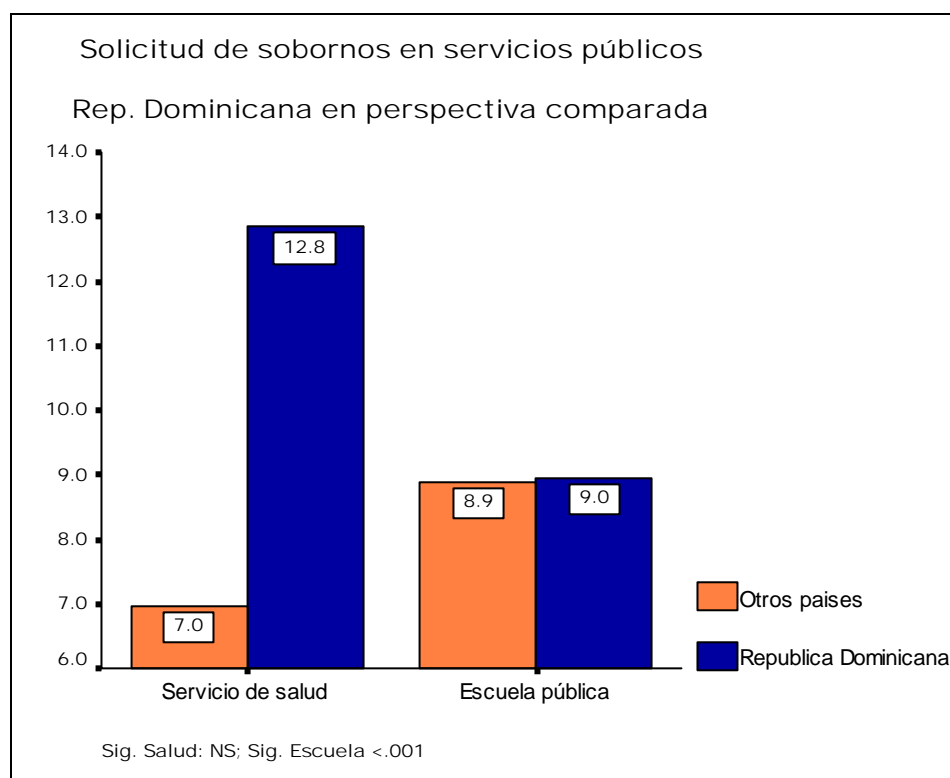
El gráfico 8.9 presenta una comparación de la media de solicitud de sobornos por parte de funcionarios municipales y de los tribunales en la República Dominicana y en otros países de la región. Si bien la media dominicana de corrupción entre los funcionarios municipales es ligeramente mayor a la media del resto de los países latinoamericanos, la diferencia no es significativa en términos estadísticos.

En cambio, la media dominicana de corrupción en funcionarios de los tribunales de justicia es significativamente más alta que la del resto de los países en Latinoamérica. En otras palabras, los resultados sugieren que los tribunales dominicanos como institución y especialmente sus funcionarios son más corruptos que en el resto de los países de la región.



## La corrupción en los servicios públicos

Gráfico 8.10

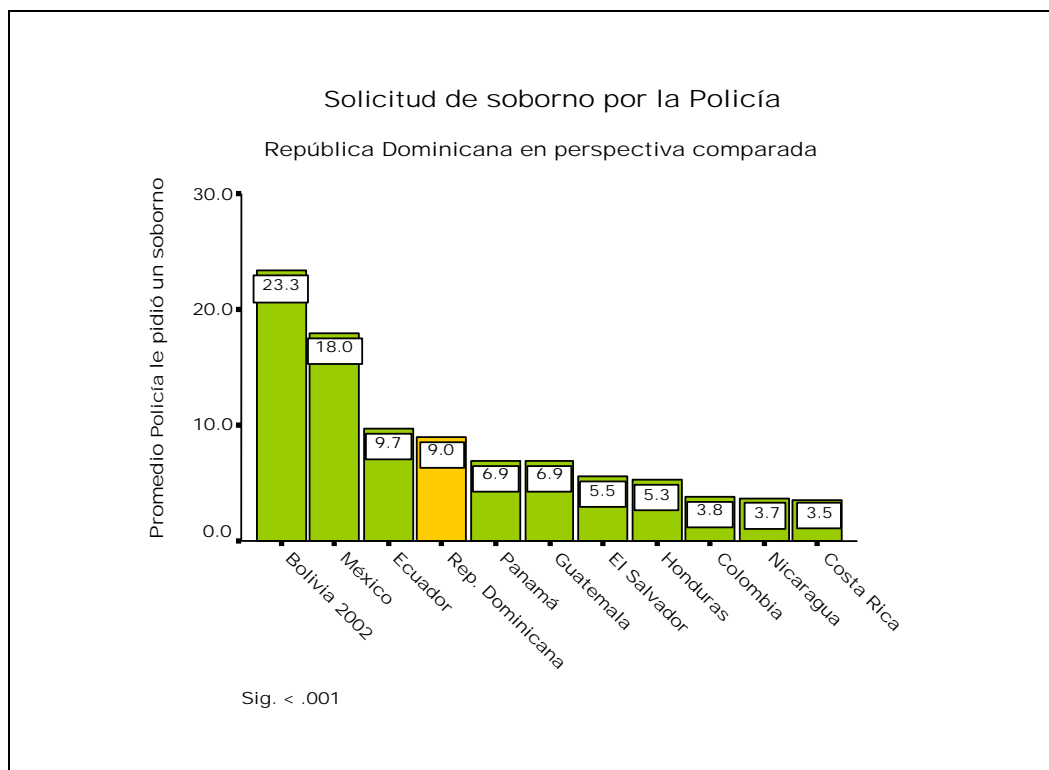


El gráfico 8.10 nos presenta los resultados de las mediciones de niveles de corrupción en instituciones estatales que prestan importantes servicios públicos: los servicios de salud y educación. Los resultados generales de la República Dominicana se comparan con la media del resto de los países de Latinoamérica. La diferencia entre las medias de solicitud de sobornos en los servicios de salud y educación no es muy considerable, aunque cuando se comparan con la media del resto de los países latinoamericanos se descubre una relación interesante. Mientras que en el resto de los países latinoamericanos el promedio de solicitud de sobornos es más elevado en el sistema educativo que en los servicios de salud, en la República Dominicana esta práctica es más común en el ámbito de los servicios de salud que en el sistema educativo. El promedio de solicitudes de soborno en el ámbito educativo es relativamente menor al promedio en los otros países latinoamericanos, pero en los servicios de salud, el promedio dominicano es mayor que en los otros países.

Las mediciones estadísticas para los datos relativos a los servicios de salud producen resultados altamente confiables ( $p < 0,001$ ).

## La corrupción en la Policía

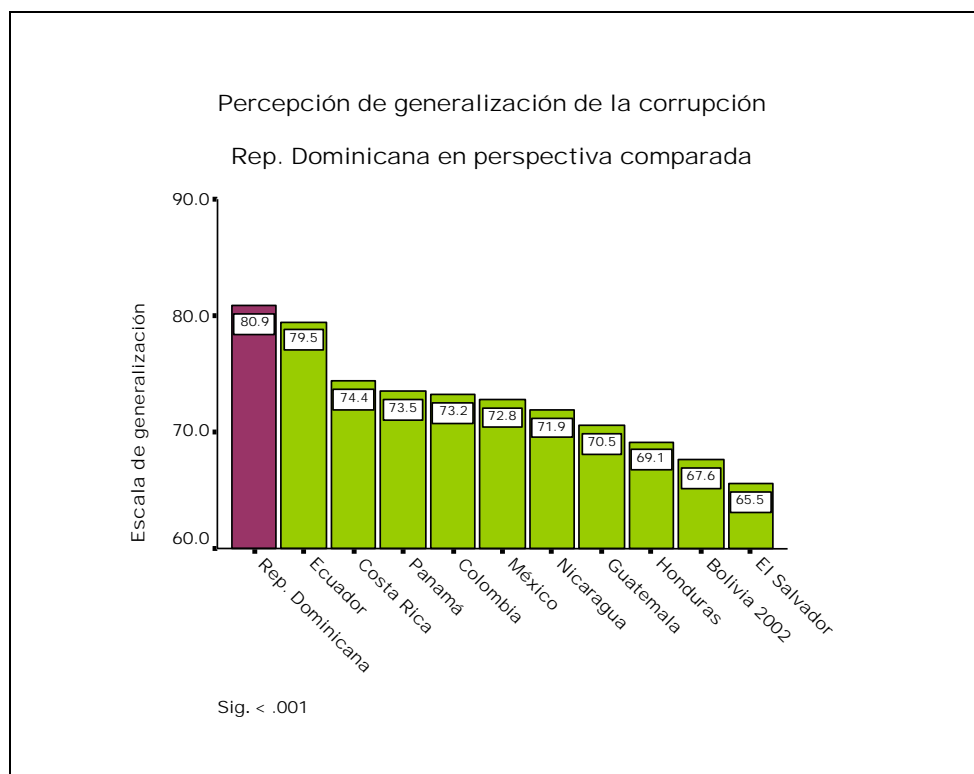
Gráfico 8.11



El gráfico 8.11 muestra los datos relativos al promedio de solicitud de sobornos por parte de los funcionarios de la policía en República Dominicana en perspectiva comparada con los promedios de cada uno de los otros países latinoamericanos que forman parte del LAPOP. Los datos se obtienen de la pregunta 033 que dice: “¿Algún policía le pidió un macuteo (o soborno) en el último año?”. De acuerdo con estos resultados, una vez más República Dominicana presenta los índices de corrupción más elevados entre los países de Centro América, ubicándose por debajo de los resultados de corrupción en México, Ecuador y Bolivia.

## Percepción sobre la corrupción

Gráfico 8.12

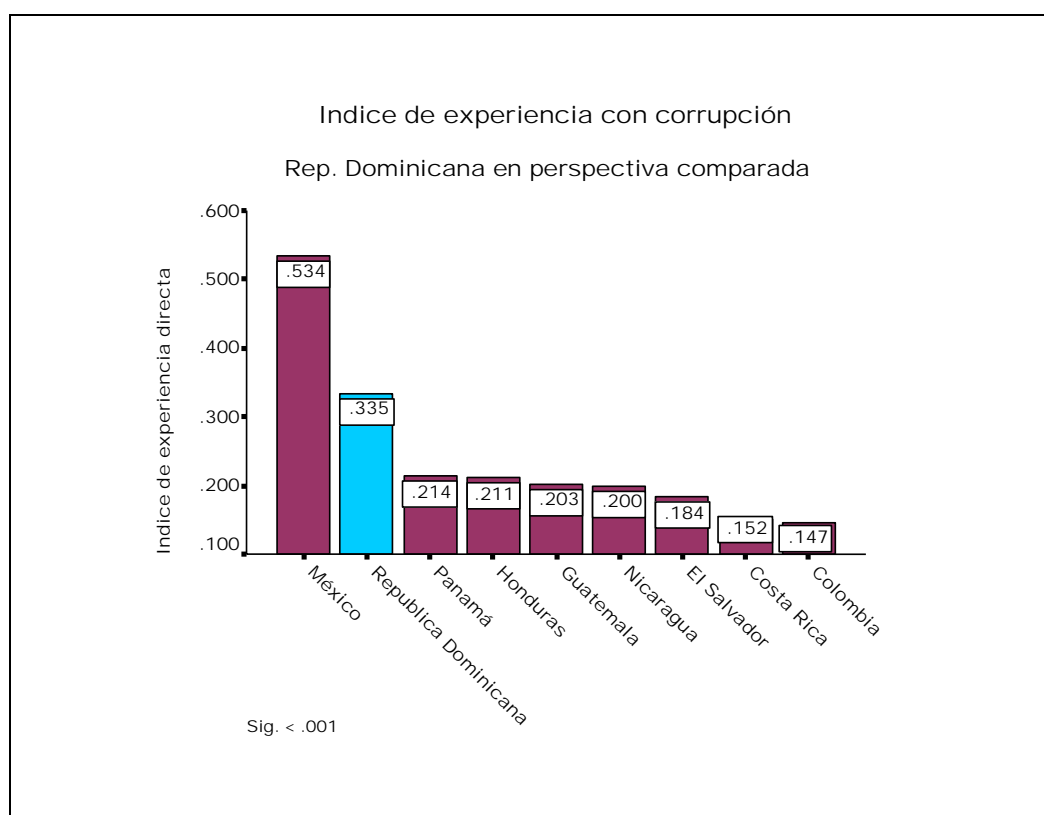


El Gráfico 8.12 indica los promedios de percepción de existencia de corrupción en la República Dominicana en perspectiva comparada con el resto de los países latinoamericanos incluidos en LAPOP. Estas mediciones responden a la pregunta 052, que solicita a los entrevistados hacer una apreciación sobre el grado de generalización de la corrupción entre los empleados públicos. La pregunta dice: teniendo en cuenta su experiencia, ¿la corrupción de los funcionarios públicos está...? (1) Muy generalizada (2) Algo generalizada (3) Poco generalizada (4) Nada generalizada. Las mediciones de estos resultados son estadísticamente significativas y expresan los siguientes resultados con altos niveles de confianza.

La República Dominicana destaca notoriamente por presentar el mayor índice de percepción de corrupción en toda la región, incluso mayor al de países que muestran niveles más altos de corrupción en otros indicadores. Un gran porcentaje de los dominicanos tiende a considerar que los actos de corrupción entre los funcionarios del sector público de su país están muy generalizados. Esta tendencia es significativamente mayor al promedio del resto de los latinoamericanos en los países incluidos en las encuestas.

## Experiencia personal directa con la corrupción

Gráfico 8.13



El gráfico 8.13 muestra un índice de experiencias personales de los entrevistados con situaciones de corrupción en relación con instancias de la burocracia estatal. El índice de experiencia con corrupción hace referencia al promedio de veces que el entrevistado afirma haber sido víctima de actos de corrupción mientras realizaba alguna actividad relacionada con oficinas públicas e instituciones estatales. Estos promedios se muestran en el cuadro comparativamente con los resultados de los demás países de la región.

El índice de experiencias directas con corrupción se construyó a base de los resultados de las mediciones para seis instituciones: la policía, los funcionarios públicos, la municipalidad, los juzgados, los servicios médicos estatales y las escuelas públicas (preguntas 033, 036, 037, 038, 040, 047, 048, 049 y 050 del cuestionario del Proyecto de Opinión Pública en América Latina) y excluye de la comparación a Ecuador y Bolivia por incompatibilidad de las preguntas realizadas en la encuesta.

El resultado de las mediciones de este índice es notoriamente elevado en la República Dominicana, pues es el más elevado entre los países de Centroamérica y es superado

solamente por México entre todos los países de la región. El índice considera únicamente a las personas que necesitan relacionarse o se han relacionado con la burocracia estatal y no contabiliza relaciones con otras instituciones.

## **SINTESIS DEL CAPITULO**

En este capítulo se compara y analizan los niveles de apoyo al sistema político y de tolerancia política de los dominicanos en relación a los de ciudadanos de otros países latinoamericanos. Los datos provienen del Proyecto de Opinión Pública de América Latina de Vanderbilt University (LAPOP), e incluyen muestras representativas de la población nacional de Bolivia (año 2002), Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá (muestras del año 2004 para estos los países).

La serie de encuestas de República Dominicana, junto con las que el Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana de la Universidad de Vanderbilt ha realizado en otros países de la región, está diseñada para mejorar nuestro entendimiento acerca de los factores que son importantes para la sobrevivencia y el fortalecimiento de la democracia.

### **Apoyo al sistema**

El Proyecto de LAPOP ha desarrollado un grupo de ítems que mide lo que llamamos “apoyo al sistema”. Este mide en un sentido generalizado la legitimidad del sistema político. En perspectiva comparada, el nivel de apoyo al sistema político dominicano por parte de sus ciudadanos es bastante bajo, pues supera únicamente el índice de apoyo al sistema en el Ecuador. Esto significa que en general, los ciudadanos del resto de los países tienen mayor predisposición que los dominicanos a apoyar su sistema político y las instituciones políticas de sus países.

### **Tolerancia política**

La tolerancia política, definida como la disposición de respetar las libertades civiles de todos los ciudadanos, aún las de aquellos con los que la persona no está de acuerdo, ha sido problemática en República Dominicana. El nivel general de tolerancia política en República Dominicana es bajo, tendiente más a la desaprobación de las situaciones planteadas en las preguntas que a su aprobación. El nivel de tolerancia política de los dominicanos es el más bajo de Centro América y supera únicamente el nivel de tolerancia en Bolivia. Esta medición

representa la tendencia nacional y no registra diferencias o intensidades en diferentes grupos sociales ni en regiones geográficas.

### **Estabilidad democrática**

En estudios previos que resultaron del proyecto LAPOP de la Universidad de Vanderbilt, la relación entre el apoyo al sistema y la tolerancia ha sido explorada en un esfuerzo por desarrollar un modelo para pronosticar la estabilidad democrática. Las combinaciones teóricamente posibles de apoyo al sistema y tolerancia, cuando las dos variables son divididas entre niveles alto y bajo.

Apoyo al Sistema	Tolerancia	
	Alta	Baja
Alto	Democracia Estable	Estabilidad Autoritaria
Bajo	Democracia Inestable	Colapso Democrático

La proporción de personas que tienen alto apoyo al sistema y alta tolerancia política en República Dominicana es baja, la menor de todos los países de Centro América y supera únicamente los niveles registrados en Ecuador y Bolivia, de entre las naciones para las cuales el proyecto tiene información. Esto no implica necesariamente que la democracia en la República Dominicana vaya a colapsar inminentemente; existen una serie de factores que determinan la larga vida de una democracia, y las actitudes de los ciudadanos en un determinado momento en el tiempo son únicamente uno de estos factores. No obstante, es necesario señalar que la intersección de estos dos factores (tolerancia política y apoyo al sistema) sugiere que las percepciones del dominicano promedio no son las más favorables para la democracia cuando se comparan con las de otros países de América Latina.

### **Corrupción en República Dominicana**

Las percepciones de los ciudadanos de la República Dominicana son, en promedio, poco favorables para la gestión pública dominicana en relación a lo que sucede en otros países de la región. Poco más de uno de cada diez dominicanos admitieron haber recibido la solicitud de un funcionario público para realizar un pago no legítimo. Esta proporción es mucho más alta que la de los países centroamericanos y comparable con otros países de la región en los que los niveles de corrupción son notorios.

Esto se hace evidente especialmente en los tribunales de justicia y en los servicios de salud, donde el promedio dominicano esta muy por encima del valor medio para la región. Los municipios y las escuelas no registran una diferencia relevante con los resultados de otros países latinoamericanos.

Es importante notar que, aunque los valores registrados en experiencia directa con la corrupción en la República Dominicana no son los más altos de la región, la percepción de los ciudadanos en relación al nivel de corrupción que existen en las dependencias gubernamentales es, de lejos, la más alta de los diez países comparados en el estudio. Los dominicanos parecen ser en esto jueces más severos de los funcionarios públicos que sus pares en otros países de la región.

El índice de experiencia con corrupción desarrollado por el proyecto LAPOP hace referencia al promedio de veces que el entrevistado afirma haber sido víctima de actos de corrupción mientras realizaba alguna actividad relacionada con oficinas públicas e instituciones estatales. El resultado de las mediciones de este índice es notoriamente elevado en la República Dominicana, pues es el más elevado entre los países de Centroamérica y es superado solamente por México entre todos los países de la región.

### **APUNTES A PROPÓSITO DE LA METODOLOGÍA DE TRABAJO**

El promedio con el que se compara los datos de República Dominicana en 038 (municipios) y 042 (tribunales) incluye a todos los países de la muestra con excepción de Bolivia, por problemas de compatibilidad de los datos.

El promedio utilizado para la comparación de valores para las variables 048 (servicios de salud) y 050 (escuelas públicas) incluye a todos los países con excepción de Bolivia y Ecuador.

Para República Dominicana, las variables 038, 042, 048, 050, son los valores recodificados en una escala 0-100 de las variables correspondientes a cada pregunta. Estas variables incluyen ya el filtro para ver si la persona ha tenido que hacer trámites en esa institución. Entonces, de entre las personas que han tenido que ir, por ejemplo al ayuntamiento para hacer trámites, el número que se presenta representa la proporción porcentual de personas a las que se les solicitó pagar un soborno.

Este mismo criterio se aplica a la construcción del índice de experiencia directa con corrupción. En este índice se excluye a Bolivia. El índice incluye las variables 033, 036, 038, 042, 048, 050 y es la suma de los casos positivos en cada una de las preguntas después del filtro.



Latin American Public Opinion Project

LAPOP

The letter 'O' in the acronym 'LAPOP' contains a black silhouette map of the Latin American continent, including North, Central, and South America.

Proyecto de Opinión Pública de América Latina