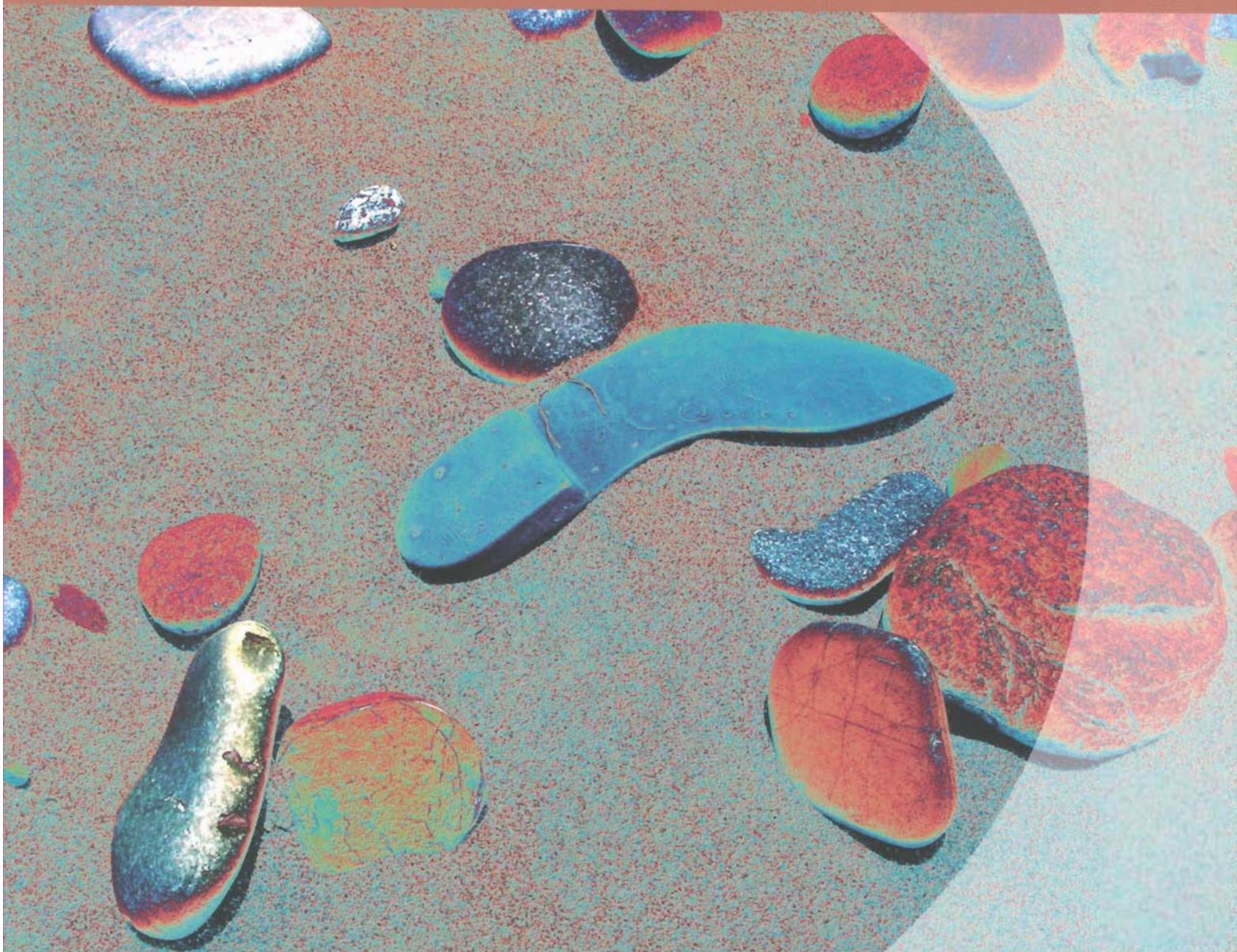


LA DEMOCRACIA VULNERABLE: Insatisfacción y Desconfianza (1994-2004)

Ramonina Brea
Isis Duarte
Mitchell Seligson



La democracia vulnerable: insatisfacción y desconfianza (1994-2004)

Ramonina **Brea**
Isis **Duarte**
Mitchell **Seligson**

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

© Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales, y
Centro de Estudios Sociales y Demográficos, 2005
Santo Domingo, República Dominicana.

PORTADA: QUISQUEYA HENRÍQUEZ

ISBN: 9945-415-00-X

IMPRESO EN EDITORA BÚHO

**COORDINADORA GENERAL
E INVESTIGADORA**

Ramonina Brea

INVESTIGADORES

Isis Duarte
Mitchell Seligson

DISEÑO DEL CUESTIONARIO

Ramonina Brea, Isis Duarte,
Mitchell Seligson

DIRECCIÓN DE LA ENCUESTA

Maritza Molina Achécar, Directora

MUESTREO

Alfredo Aliaga
Juan José Polanco Castillo
José Aníbal Batista Galván

COORDINADORA DE LA ENCUESTA

Grisel Lerebours

JEFE DE CAMPO

José Nicolás Durán

SUPERVISORES Y SUPERVISORAS

Jacqueline Rodríguez, Wendy Merán,
Grisel Altagracia Trotman,
Luis Genao, Ana Esther Sánchez,
Héctor B. Rodríguez, Lourdes Arias.

ENTREVISTADORES Y ENTREVISTADORAS

Jesucita Morel, Matilde Familia, Juan Carlos Félix, María de los Ángeles Almánzar, Luz María Almonte Moya, Claudia González, Juana Julia Betances, Mirtha Recio, Mártires de los Santos, Cándida Vidal Carrasco, Vivian Geraldo, Ruth Jomary Pacheco, Mercedes Medina, Juana Vidal, María Victoria Concepción, Cristina Cornelio, Loida Pérez Lebrón, Alejandrina Corporán, Nisoirys Karilyn Acosta, Sussy Esther Luciano, Mártires Méndez, Geovanny E. Moreno, Nurys Deschamps, Miguelina Rodríguez, Ingrid Luciano, Matilde del C. Familia, Mirtha Faña, Severiano Aquino, Juan Díaz Espinal.

ACTUALIZADORES DE CARTOGRAFÍA

Héctor B. Rodríguez, Daniel Jerez, Antonio Campaña, Cristino Mora, José Montaña, José Durán, Rafael Restituyo, Julio Jiménez, Eliecin Herrera, Amable Matos.

RECEPCIÓN Y ARCHIVO DE CONGLOMERADOS

Carlos Hernández, Ángela Acosta.

PROCESAMIENTO DE DATOS

Juan José Polanco, Claudia Marchena,
Ladys Ortiz.

ENTRADA DE DATOS

Gustavo Alexis Jiménez, Nátaly Almonte Gómez, Edwin Félix, Sheila Lara, Cesarina Urbáez, Mayelyn Mota.

CAPÍTULO VIII

APOYO AL SISTEMA, TOLERANCIA Y CORRUPCIÓN EN REPÚBLICA DOMINICANA: PERSPECTIVAS COMPARATIVAS

En este capítulo se comparan y analizan los niveles de apoyo al sistema político y de tolerancia política de los dominicanos con 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).

8.1 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 ochenta. 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.¹ 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.²

1 Mitchell A. Seligson, "Democratization in Latin America: The Current Cycle," en James M. Malloy y Mitchell A. Seligson, ed. *Authoritarians and Democrats: The Politics of Regime Transition in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987; Mikael Boström, "Political Waves in Latin America, 1940-1988," en *Ibero-Americana*, *Nordic Journal of Latin American Studies* 19, no. 1 (1989):3-19.

2 Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

Desafortunadamente, después de más de una década de investigación intensa de los factores que hacen que las democracias emerjan y, más importante aún, que hagan 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 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. Sin embargo, en el campo de la democratización debemos admitir que se ha hecho poco progreso.³ 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 elites juegan también un papel clave en determinar la dirección en la cual la democracia se desarrollará o decaerá.⁴ Pero en las democracias, las masas populares también cuentan mucho. Por un lado, el pueblo vota y pue-

3 Charles Lewis Taylor y 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.

4 John Higley y Richard Gunther, *Elites and Democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge: New York: Cambridge University Press, 1992; Richard Gunther, Nikiforos P. Diamandouros y 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, Josãe R. Montero y Juan J. Linz, *Political parties: old concepts and new challenges*, Oxford: New York: Oxford University Press, 2002; Barry N. Ames, Anibal Pérez-Liñán y 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, y Anibal Pérez-Liñán, “Elites and Democratic Consolidation in Bolivia: A Study of Legislators and the Judiciary,” Pittsburgh: University of Pittsburgh and U.S.AID., 2004.

de hacerlo a favor de líderes que prometen un futuro democrático o puede votar a favor de aquellos que no.⁵ El pueblo puede también perturbar o aun desbancar democracias a través de continuas demostraciones de protesta, como ocurrió 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 se demostró que el uso de la palabra “democracia” en las preguntas de encuesta pueden conducir a serios problemas de interpretación.⁶

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, sí 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. 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 de 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.

5 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, 2002.

6 Damaris Canache, Jeffrey Mondak y Mitchell A. Seligson. “Measurement and Meaning in Cross-National Research on Satisfaction with Democracy,” *Public Opinion Quarterly*, 2001.

En este capítulo revisamos el patrón de evidencia de apoyo al sistema y tolerancia política para la muestra de Demos 2004. 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.

8.2 MEDICIÓN DEL APOYO AL SISTEMA POLÍTICO

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 uno 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:

¿Hasta qué punto cree que los tribunales de justicia del país garantizan un juicio justo?

¿Hasta qué punto usted tiene respeto por las instituciones políticas del país?

¿Hasta qué punto cree que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político dominicano?

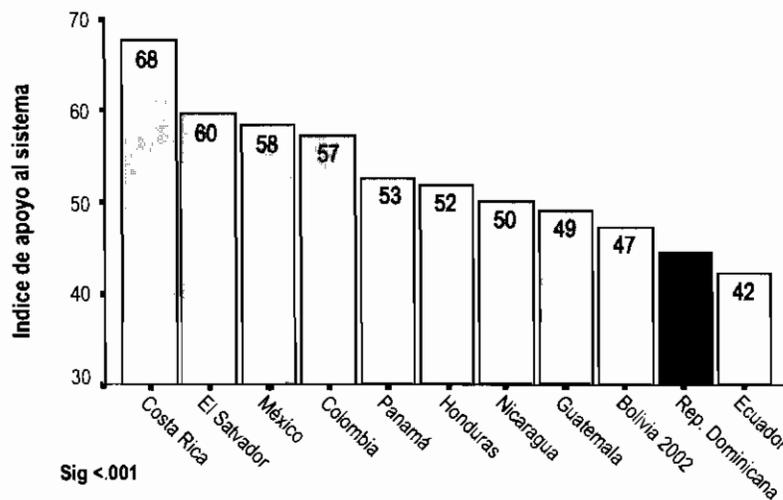
¿Hasta qué punto se siente orgulloso de vivir bajo el sistema político dominicano?

¿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

Índice de **apoyo al sistema. República Dominicana** en perspectiva comparada.



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.

a) Pronosticadores 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 pronosticadores 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.

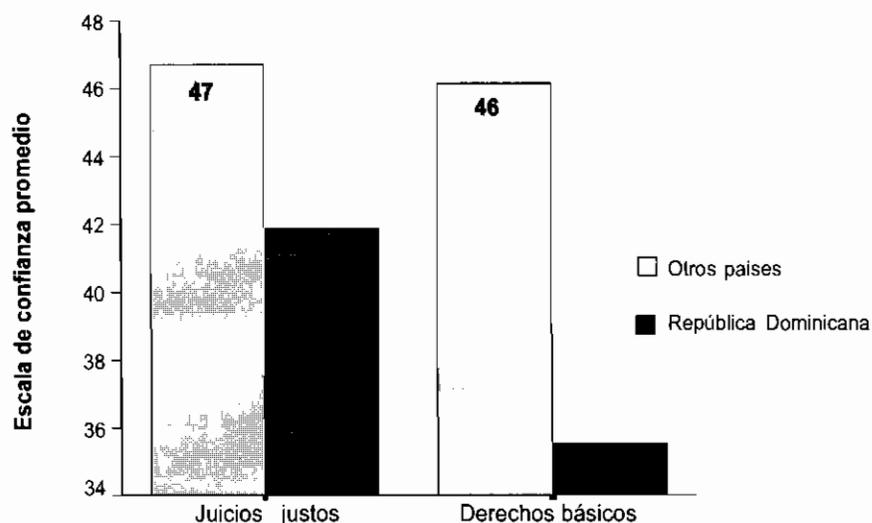
A continuación se presentan los resultados de las mediciones de estos elementos efectuados por la Demos 2004 en República Dominicana.

b) 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 y en qué medida sienten que su sistema político protege sus derechos básicos como ciudadanos.

Gráfico 8.3

Confianza en las instituciones. República Dominicana en perspectiva comparada.



Sig. para las dos variables < .001

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 con 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.

c) 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, de la percepción sobre el deber de apoyar el sistema político y del nivel de respeto por las instituciones del país.

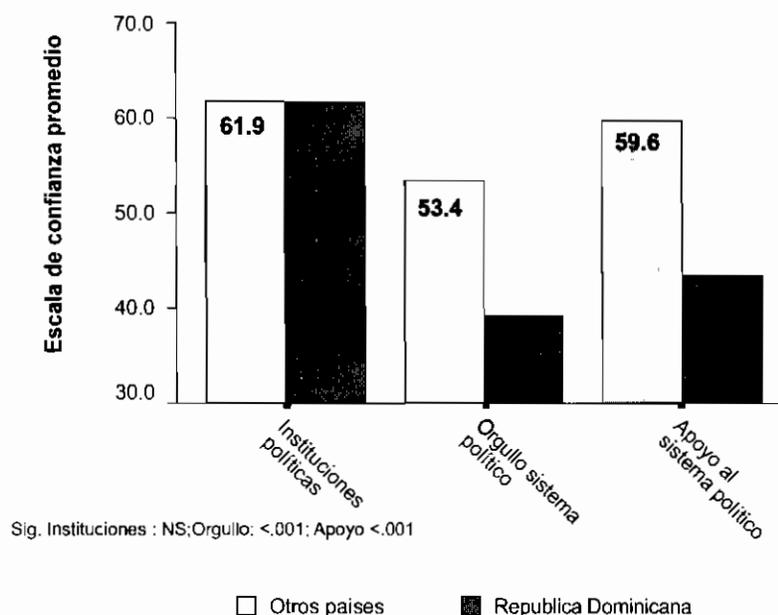
El gráfico 8.3 presenta mediciones de la media de República Dominicana comparada con el promedio de los otros países con relación a las variables mencionadas. Los resultados obtenidos indican que los dominicanos expresan niveles relativamente altos de respeto por sus instituciones políticas, y que en 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.

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.

Con 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.

Gráfico 8.4

Apoyo al sistema político. República Dominicana en perspectiva comparada.



8.3 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.

a) 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.⁹ 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, sino 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

⁹ 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.

de las minorías son sin duda sombríos. Concretamente, es difícil, si no 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, la mayoría de los ciudadanos tiene 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.”¹⁰

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.¹¹ 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.¹² La serie de los cuatro ítems que hemos desarrollado sobre la intolerancia es la siguiente:

Esta tabla tiene una escalera de una a 10 gradas, con el uno indicando que usted 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.

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

¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba el derecho a votar de esas personas?

¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba que estas personas puedan hacer manifestaciones pacíficas para expresar sus puntos de vista?

¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba que estas personas puedan candidatearse para cargos públicos?

¿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.

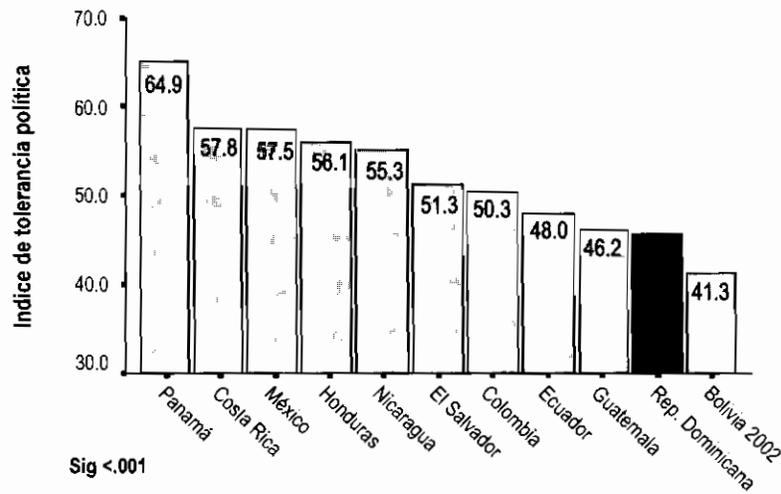
10 Adam Przeworski, *Democracy and the Market*, New York: Cambridge University Press, 1991, p. 51.

11 Samuel C. Stouffer, *Communism, Conformity and Civil Liberties*, New York: Doubleday, 1955.

12 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, véase James L. Gibson, “Alternative Measures of Political Tolerance: Must Tolerance Be ‘Least-Liked?’” *American Journal of Political Science*, 36 May 1992: 560-77.

Gráfico 8.5

Tolerancia política. República Dominicana en perspectiva comparada.



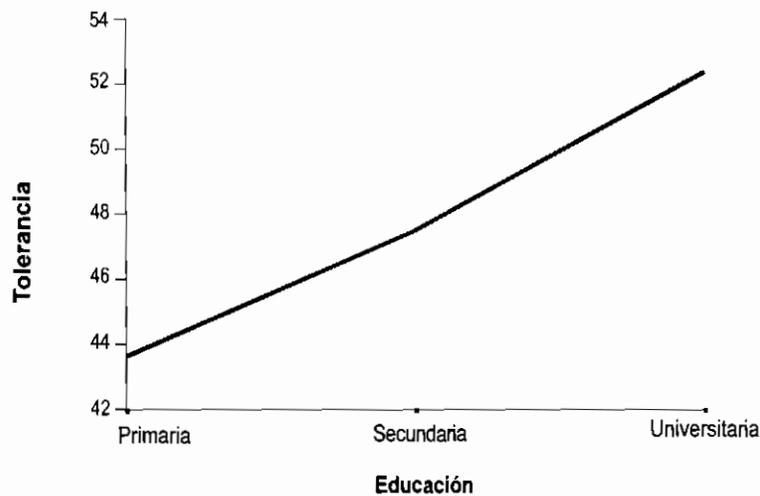
El gráfico 8.5 presenta los resultados del nivel de tolerancia política en República Dominicana en comparación con los índices de tolerancia política en otros países de la región.

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 Centroamérica 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.

Gráfico 8.6

Impacto de **educación sobre tolerancia política.** *Demos 2004*



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 a los ciudadanos, aumentaría la posibilidad de una democracia estable en la República Dominicana.

b) 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 creer 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 representa todas las combinaciones teóricamente posibles de apoyo al sistema y tolerancia, cuando las dos variables son divididas entre niveles alto y bajo.¹³

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 como 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,

¹³ 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: S-29.

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.¹⁴

Cuando el 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 elites, 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 podrían 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 elites 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.¹⁵

14 Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971

15 Mitchell A. Seligson y 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 apareció 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 apareció 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 Rienner Publishers, 1994, pp. 99-130.

c) 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”. 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 de 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, cerca de un quinto de los dominicanos se ubican dentro de las celdas de “democracia inestable” o “estabilidad autoritaria”.

Cuadro 8.2

Relación empírica entre tolerancia y apoyo al sistema

en República Dominicana: 2004.

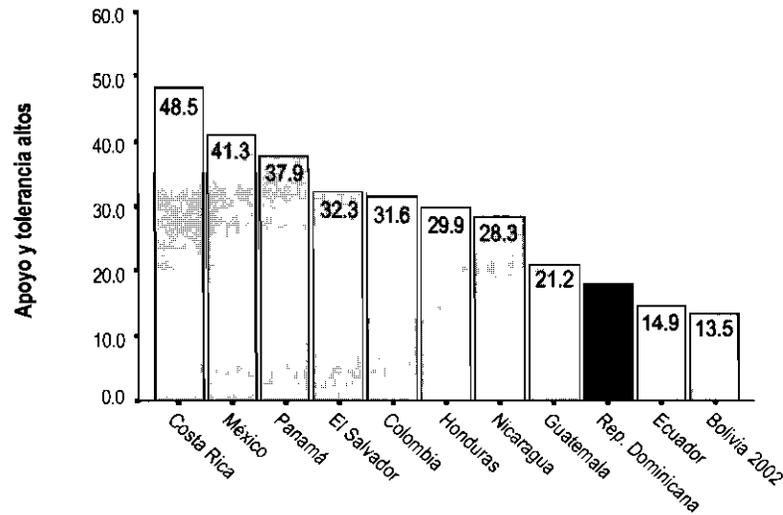
Apoyo al sistema	Tolerancia	
	Alta	Baja
Alto	Democracia estable 18.1%	Estabilidad autoritaria 20.8%
Bajo	Democracia inestable 21.9%	Colapso democrático 39.3%

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

Proporción de personas con **alto apoyo y tolerancia. República Dominicana** en perspectiva comparada.



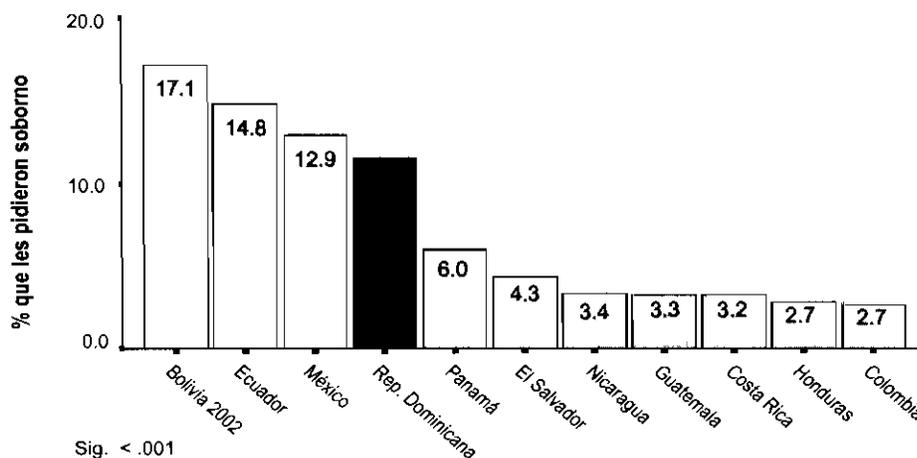
El nivel general de apoyo al sistema y tolerancia política en República Dominicana es muy bajo, el menor de todos los países de Centroamérica y supera únicamente los niveles registrados en Ecuador y Bolivia. La diferencia con Costa Rica, que registra los mayores niveles combinados de apoyo y tolerancia política en la región, es de 30 puntos porcentuales.

8.4 CORRUPCIÓN EN LA REPÚBLICA DOMINICANA EN PERSPECTIVA COMPARADA

a) Experiencia personal con corrupción en los funcionarios públicos

Gráfico 8.8

Porcentaje de personas a las que **un empleado público le pidió soborno**. República Dominicana en perspectiva comparada.



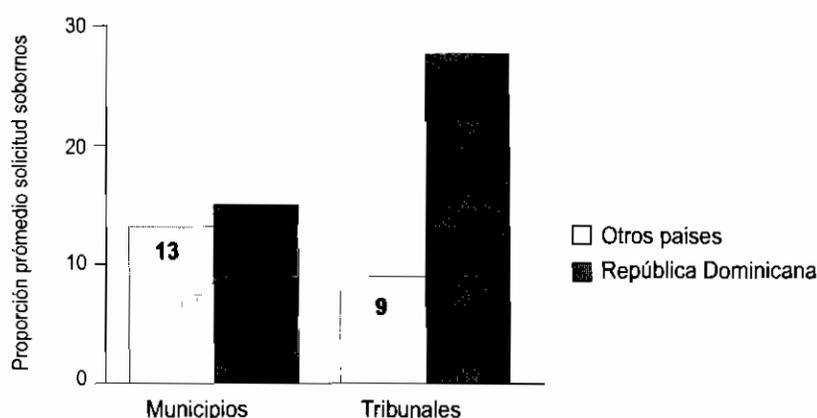
El gráfico 8.8 indica la posición de la República Dominicana en perspectiva comparada con otros países de Latinoamérica en cuanto a la experiencia personal con situaciones de corrupción en el sector público. Comparativamente, el porcentaje de personas que reportan experiencias personales de corrupción 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.

b) La corrupción en las instituciones estatales: los tribunales de justicia y los municipios

Gráfico 8.9

Solicitud de sobornos en municipios y tribunales. República Dominicana en perspectiva comparada.



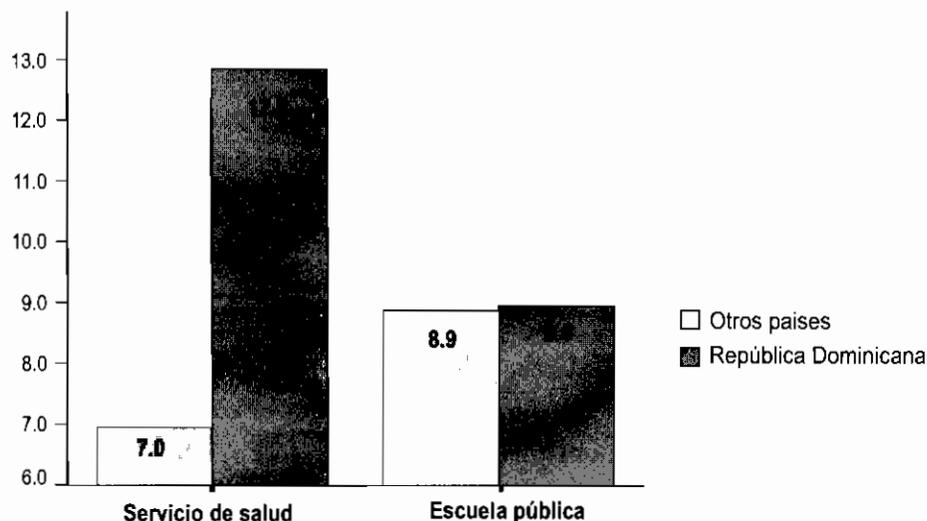
Sig. Municipios : NS; Tribunales Sig. : < .001

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.

Gráfico 8.10

Solicitud de sobornos en servicios públicos.
República Dominicana en perspectiva comparada



Sig. Salud : NS; Sig. Escuela <.001

El gráfico 8.10 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.

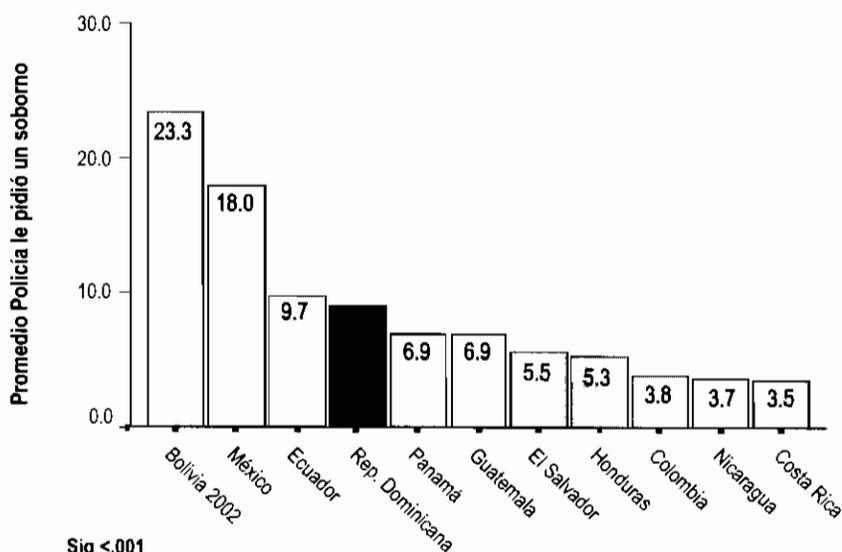
Las mediciones estadísticas para los datos relativos a los servicios de salud producen resultados altamente confiables ($p < 0,001$).

d) La corrupción en la policía

Gráfico 8.11

Solicitud de soborno por la policía.

República Dominicana en perspectiva comparada.



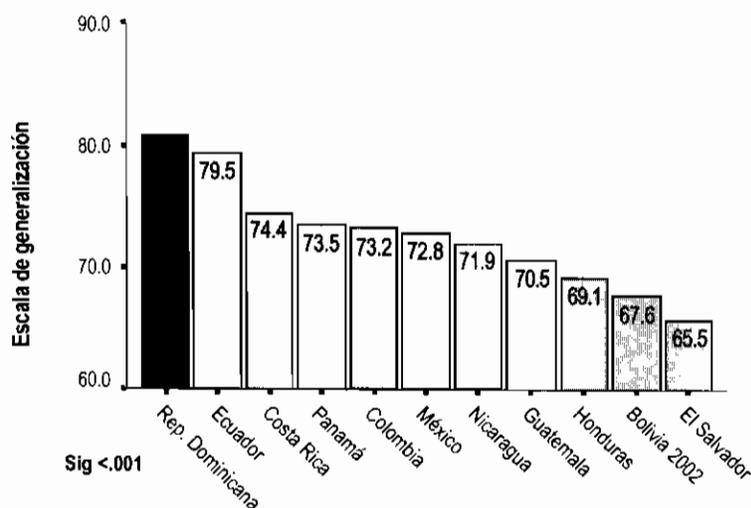
El gráfico 8.11 muestra los datos relativos al promedio de solicitud de sobornos por parte de los funcionarios de la policía en República Dominicana en perspectiva comparada con los promedios de cada uno de los otros países latinoamericanos que forman parte del LAPOP. Los datos se obtienen de la pregunta 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 Centroamérica, ubicándose por debajo de los resultados de corrupción en México, Ecuador y Bolivia.

e) Percepción sobre la corrupción

Gráfico 8.12

Percepción de generalización de la corrupción

República Dominicana en perspectiva comparada



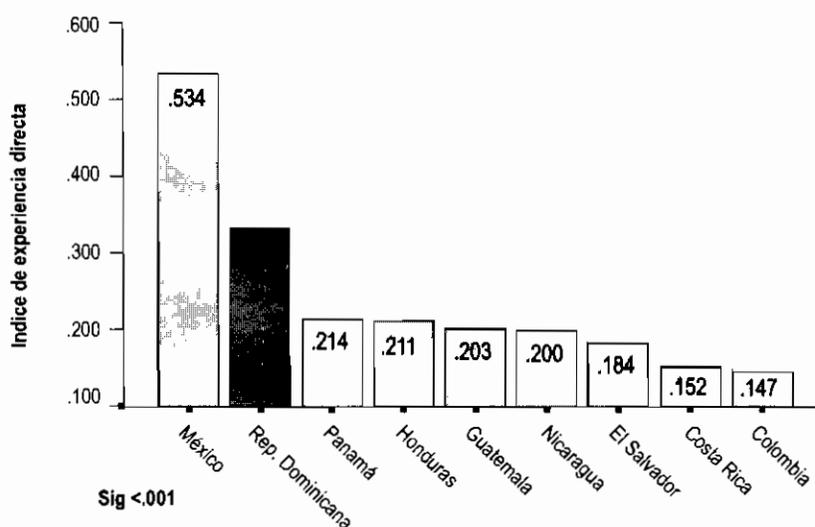
El gráfico 8.12 indica los promedios de percepción de existencia de corrupción en la República Dominicana en perspectiva comparada con el resto de los países latinoamericanos incluidos en LAPOP. Estas mediciones responden a la pregunta 052, que solicita a los entrevistados hacer una apreciación sobre 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 del país están muy generalizados. Esta tendencia es significativamente mayor al promedio del resto de los latinoamericanos en los países incluidos en las encuestas.

f) Experiencia personal directa con la corrupción

Gráfico 8.13

Índice de **experiencia con corrupción** República Dominicana en perspectiva comparada.



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 sobre la base de los re-

sultados 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.¹⁶

A MANERA DE SÍNTESIS

En este capítulo se comparan y analizan los niveles de apoyo al sistema político y de tolerancia política de la población dominicana en relación a la ciudadanía de otros países latinoamericanos. Los datos provienen de la Demos 2004 para el caso dominicano y 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 Demos, 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 ciudadanía 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.

16 A propósito de la metodología de este capítulo: 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.

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. 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 de la población dominicana 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 la ciudadanía 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 está 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 la población entrevistada 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.