



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

INFORME SOBRE

CALIDAD DEMOCRÁTICA

EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

**Universalizando derechos para la ciudadanía formal
y sustantiva del siglo XXI en América Latina y el Caribe**

2019



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

INFORME SOBRE

CALIDAD DEMOCRÁTICA

EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Universalizando derechos para la ciudadanía formal y sustantiva
del siglo XXI en América Latina y el Caribe

2019



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
República Dominicana

*Al servicio
de las personas
y las naciones*

INFORME SOBRE CALIDAD DEMOCRÁTICA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Universalizando derechos para la ciudadanía formal y sustantiva del siglo XXI en América Latina y el Caribe
2019

Equipo de Coordinación

Pura Hernández, Oficial de la Unidad de Gobernabilidad Democrática, PNUD República Dominicana

Diana Martínez, Analista de la Unidad de Gobernabilidad Democrática, PNUD República Dominicana

Asesores Expertos

Rosario Espinal

Miguel Manzi

Equipo de Investigación: Instituto de Investigación Social para el Desarrollo

Carlos Morel

Anselmo Múñiz

Lety Melgen

Any Lafontaine

José Manuel Santiago

Revisión de Contenidos y Revisión Editorial

Diana Martínez

Créditos Técnicos

Diseño y diagramación: DanielleWest.Arte&Diseño

Comunicación: Michelle Rivas, PNUD República Dominicana

Impresión: Editora Amigo del Hogar

ISBN: 978-9945-9007-5-0

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de sus autoras y autores, y no representan necesariamente las de las Naciones Unidas, incluido el PNUD, o las de los Estados miembros de la ONU.





GLOSARIO DE PRINCIPALES SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALyC: América Latina y el Caribe

ASD: Alianza Social Dominicana

BCRD: Banco Central de la República Dominicana

BM: Banco Mundial

CAPEL: Centro de Asesoría y Promoción Electoral

CEA: Consejo Estatal del Azúcar de la República Dominicana

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas

CESDEM: Centro de Estudios Demográficos de la República Dominicana

CGIRS: Center for Global, International and Regional Studies

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CIES - UNIBE: Centro de Investigaciones y Estudios Sociales de la Universidad Iberoamericana de la República Dominicana

CNDH: Comisión Nacional de Derechos Humanos de la República Dominicana

CNM: Consejo Nacional de la Magistratura de la República Dominicana

CONANI: Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia de la República Dominicana

CORDE: Corporación Dominicana de Empresas Estatales

Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

CREES: Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles de la República Dominicana

DGM: Dirección General de Migraciones de la República Dominicana

EIU: Economist Intelligence Unit

END: Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 de la República Dominicana

ENDESA: Encuesta Demográfica y de Salud de la Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana

ENHOGAR: Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples de la Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana

ENI: Encuesta Nacional de Inmigrantes de la Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana

FEDOMU: Federación Dominicana de Municipios

FH: Freedom House

FLACSO - RD: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Programa República Dominicana

FUNCEJI: Fundación Comunidad Esperanza y Justicia Internacional

FUNGLODE: Fundación Global Democracia y Desarrollo

GIGA: German Institute of Global and Area Studies

IDEA: Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral

IDEIU: Índice de Democracia del Economist Intelligence Unit

IDH: Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

IDL: Índice de Democracia Liberal del Instituto V-Dem

IED: Índice de Estado de Derecho del Proyecto Mundial de Justicia

IIDH: Instituto Interamericano de Derechos Humanos

ILM: Índice de Libertad en el Mundo de Freedom House

INB: Ingreso Nacional Bruto del Banco Mundial

INBI: Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana

IPS: Índice de Progreso Social del Social Progress Imperative

ISD: Instituto de Investigación Social para el Desarrollo

IVACC: Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

JCE: Junta Central Electoral de la República Dominicana

LAPOP: Proyecto de Opinión Pública de América Latina

LASA Fórum: Latin American Studies Association de la Universidad de Pittsburgh

MAP: Ministerio de Administración Pública de la República Dominicana

MEPyD: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana

MSP: Ministerio de Salud Pública de la República Dominicana

NUSO: Revista Nueva Sociedad, Democracia y Política en América Latina

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OEA: Organización de Estados Americanos

OISOE: Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado de la República Dominicana

OMS: Organización Mundial de la Salud

OMSA: Oficina Metropolitana de Servicios de Autobuses

ONDP: Oficina Nacional de Defensa Pública de la República Dominicana

ONE: Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana

ONUDD: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

OSC: Observatorio de Seguridad Ciudadana de la República Dominicana

PGR: Procuraduría General de la República Dominicana

PIB: Producto Interior Bruto

PLD: Partido de la Liberación Dominicana

PMJ: Proyecto Mundial de Justicia

PNRE: Plan Nacional de Regularización de Extranjeros de la República Dominicana

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PR: Partido Reformista

PRD: Partido Revolucionario Dominicano

PRSC: Partido Reformista Social Cristiano

PUCMM: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra de la República Dominicana

REVASA: Red de Voluntarios Amigos Siempre Amigos

SCJ: Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana

SeNaSa: Seguro Nacional de Salud

SISALRIL: Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales de la República Dominicana

SISDOM: Sistema de Indicadores Sociales del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana

SIUBEN: Sistema Único de Beneficiarios de la Vicepresidencia de la República Dominicana

SPI: Social Progress Imperative

TC: Tribunal Constitucional de la República Dominicana

UASD: Universidad Autónoma de Santo Domingo

UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México

UN DESA: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas

UNFPA: Fondo de Población de las Naciones Unidas

UNIBE: Universidad Iberoamericana de la República Dominicana

UNOPS: Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional



PRÓLOGO

EL elemento primigenio de una democracia, en su concepción liberal, es la elección ciudadana de representantes mediante un voto libre, universal y secreto. De procesos electorales justos deben derivarse resultados que se correspondan con la voluntad popular mayoritaria. Sin embargo, las concepciones modernas de democracia son más exigentes: la legitimidad del sistema político no solo se basa en el derecho a elegir libremente a las y los gobernantes.

A los derechos civiles y políticos, o “derechos de primera generación”, también conocidos como libertades clásicas, se les suman las exigencias sustantivas propias del Estado social. Son los llamados derechos económicos, sociales y culturales: derecho a servicios de salud y a una seguridad social universal, gratuita y de calidad, derecho a una educación universal, gratuita y de calidad, derecho a la alimentación, derecho a un empleo digno así como a la orientación y a la formación profesionales, derechos de las mujeres, derechos de las niñas, niños y adolescentes, de las personas envejecientes, de las personas LGTBI, de las personas con discapacidad, de las personas migrantes y del resto de personas pertenecientes a colectivos en situaciones de vulnerabilidad y exclusión, derecho al disfrute de la cultura, el arte y la Ciencia, entre otros muchos, constituyen el amplio catálogo de los “derechos de segunda generación”.

A todos estos derechos individuales se les suma una tercera generación, que incluye los derechos vinculados a intereses difusos, colectivos o supraindividuales, tales como el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente sostenible, el derecho a la paz, el derecho al desarrollo o el derecho al patrimonio común de la Humanidad.

En un país en el que se ve garantizado el ejercicio práctico de estas tres generaciones de derechos existe un verdadero Estado social y democrático de Derecho. Al cruzar el umbral del siglo XXI, se comienza a teorizar sobre aquellos derechos relacionados con las TIC - igualdad en las condiciones de acceso a

las nuevas tecnologías, derechos de protección de la intimidad y derecho a la propia imagen, derecho al secreto de las comunicaciones - que constituirían una cuarta generación de derechos.

Así, la calidad democrática obedece a un sinnúmero de consideraciones formales y sustantivas. Estas edifican un sistema cuya legitimidad reside en la participación de una ciudadanía cada vez más informada y demandante de la adecuada satisfacción de sus necesidades, complejas y cambiantes, mediante políticas públicas eficaces y eficientes que aseguren estándares mínimos de calidad de vida para amplios sectores de la población.

Una democracia de calidad, a las puertas de la segunda década del siglo XXI, requiere, por supuesto, una rendición de cuentas vertical. Esto supone un sistema de frenos y contrapesos entre los poderes del Estado, para que ninguno prevalezca sobre otro, así como un *accountability* vertical, *bottom-up*, o fiscalización ciudadana de las instituciones del Estado, que no se limite a la emisión puntual de la restringida expresión ciudadana que representa el depositar una papeleta en cada ciclo electoral. Un reconocimiento pleno de los derechos fundamentales de la ciudadanía exige también la existencia de un régimen justo de consecuencias para aquellos que infrinjan la Ley, sin ningún tipo de privilegio o impunidad, y de una distribución socialmente equitativa de los frutos del crecimiento económico.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) procura, a través de este Informe, contribuir al debate social y a la reflexión conjunta acerca de los aspectos que son *conditio sine qua non* para la existencia de una democracia sólida y de calidad en la República Dominicana. En primer lugar, gracias a una Monografía, el documento toma en consideración los avances y desafíos en esta materia durante los últimos 40 años de democracia en el país, abordando tres temas fundamentales: 1) los factores que facilitaron la transición democrática de 1978, 2) las principales características políticas del proceso de democratización, y 3) la coyuntura actual de debilitamiento del sistema de partidos políticos y la pérdida de confianza en las instituciones públicas.

A continuación, se presenta un análisis comparativo de la calidad democrática en la República Dominicana, en el contexto de América Latina y el Caribe. El Informe realiza un análisis de datos de organismos multilaterales y organizaciones de la sociedad civil, así como de Índices y encuestas nacionales, regionales e internacionales: V-Dem, *Freedom House*, Proyecto Mundial de Justicia, Barómetro de las Américas, Latinobarómetro, entre otros muchos.

Por otro lado, el Informe pretende evaluar detalladamente la evolución de la calidad de la democracia dominicana para los indicadores seleccionados. No solo aporta a la literatura a través de un análisis del estado de la cuestión en cuanto a democracia formal o procedimental y democracia sustantiva, valorando el progreso en elementos positivos como las mejoras en el acceso y la calidad de la educación primaria o el mantenimiento de una sociedad civil activa, organizada y robusta. También destaca los aspectos estructurales que obstaculizan la mejora de ciertas dimensiones de la calidad democrática en la República Dominicana. Identifica en ese sentido brechas a abordar, como la fragilidad del sistema de frenos y contrapesos en lo relativo a la preponderancia del Ejecutivo respecto de los poderes Legislativo y Judicial, la aún débil institucionalidad del Estado, la violación de ciertos derechos fundamentales de colectivos en situaciones de marginalidad como las personas haitianas y sus descendientes, las personas LGTBI, o las personas con discapacidad, o la falta de garantía de ciertos estándares de equidad social y económica. Las profundas desigualdades de género en todos los ámbitos (altas tasas de feminicidio, altas tasas de embarazo en adolescentes, ataque a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres mediante la penalización del aborto en todos los supuestos, bajos niveles de participación política de las mujeres, mayores tasas relativas de pobreza e indigencia de las mujeres, entre otros flagelos) son síntomas de una calidad democrática en peligro, cuyo principal desafío es la igualdad para todas y todos.

La panorámica de la democracia dominicana que proporciona este Informe permite visualizar de manera rápida aquellos elementos prioritarios que limitan transversalmente el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Estrategia Nacional de Desarrollo, y que requieren atención urgente por parte de las instancias estatales de toma de decisión.

El Informe presenta una imagen del pasado y del presente de la democracia dominicana, invitando de manera abierta a la sociedad civil, a la Academia, a las instancias de Gobierno central, provincial y local, al Sector Privado, y a la ciudadanía dominicana en su conjunto, a reflexionar sobre el futuro del país. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo desea que este diagnóstico sirva como impulso a todos los actores protagónicos en la consecución de las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en su labor de fortalecimiento de la calidad democrática, garantizando el pleno y práctico ejercicio de las cuatro generaciones de derechos, mejorando las condiciones de vida de la ciudadanía dominicana en condiciones de igualdad.

Lorenzo Jiménez de Luis,

Representante Residente del PNUD en la República Dominicana



CONTENIDO

| | |
|--|-----|
| I. Monografía: 40 años de democracia en la República Dominicana (1978 - 2018) | vii |
| II. Calidad de la democracia en la República Dominicana | 1 |
| 1. Calidad de la democracia: definiciones, mediciones y fuentes de datos | 1 |
| 1.1. Definir y medir la calidad democrática..... | 1 |
| 1.2. Dimensiones de la calidad democrática..... | 2 |
| 1.3. Las fuentes y los datos | 3 |
| 2. Derechos políticos y sistema electoral | 5 |
| 2.1. Análisis de los datos | 5 |
| i) Elecciones justas y libres | 7 |
| ii) Derecho de asociación política y civil..... | 14 |
| iii) Definición incluyente de ciudadanía | 18 |
| iv) Libertad de expresión y de prensa | 19 |
| v) Financiamiento de los partidos políticos | 27 |
| vi) Cultura democrática en los partidos políticos..... | 28 |
| 2.2. Conclusiones sobre la situación de los derechos políticos y el sistema electoral..... | 33 |
| 3. Derechos fundamentales y Estado de Derecho | 34 |
| 3.1. Análisis de los datos sobre derechos fundamentales | 34 |
| i) Libertades civiles..... | 34 |
| ii) Igualdad de género..... | 38 |
| iii) Situación de las personas inmigrantes haitianas y sus descendientes. | 44 |
| iv) Situación de los derechos de las personas con identidad sexual diversa | 52 |

| | |
|---|------------|
| 3.2. Análisis de los datos sobre el Estado de Derecho..... | 55 |
| i) Frenos y contrapesos..... | 56 |
| ii) Ausencia de corrupción | 66 |
| iii) Seguridad ciudadana..... | 72 |
| iv) Eficacia del Poder Judicial..... | 78 |
| 3.3. Conclusiones sobre la situación de los derechos fundamentales y el Estado de Derecho en la República Dominicana | 86 |
| 4. Calidad de la gestión pública y calidad de vida | 89 |
| 4.1. Análisis de los datos sobre la calidad de la gestión pública | 89 |
| i) Eficacia del Gobierno | 89 |
| ii) Confianza en las instituciones públicas | 94 |
| iii) Autonomía de la gestión municipal y democracia local..... | 98 |
| 4.2. Calidad de vida y equidad social y económica..... | 103 |
| i) Acceso a una educación de calidad | 104 |
| ii) Acceso a servicios de salud de calidad..... | 113 |
| iii) Acceso a una vivienda digna | 121 |
| iv) Equidad de ingreso y riqueza..... | 125 |
| 4.3. Conclusiones sobre la situación de la gestión pública y la calidad de vida..... | 128 |
| 5. Cultura política democrática | 130 |
| 5.1. Análisis de los datos sobre la cultura política dominicana..... | 130 |
| i) Presencia de valores democráticos | 131 |
| ii) Ciudadanía activa | 134 |
| 5.2. Conclusiones sobre cultura política democrática | 135 |
| III. Conclusiones generales | 139 |
| IV. Semáforo de indicadores | 143 |
| V. Consideraciones finales | 149 |
| Bibliografía..... | 153 |

40 AÑOS DE DEMOCRACIA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA. (1978-2018)

Introducción

En los últimos 40 años, América Latina ha vivido su período más largo de democratización. A partir de la transición política de 1978 en la República Dominicana, casi todos los países de la región experimentaron procesos de cambio político: cayeron los regímenes autoritarios y surgieron las democracias electorales. Estos procesos no fueron lineales ni homogéneos: unos países fueron delante y otros detrás, unos mostraron más logros que otros; pero durante la llamada “tercera ola de democratización”¹ que comenzó a mediados de la década de 1970 en el Sur de Europa, casi

todos eligieron a sus Gobiernos en elecciones nacionales con sistemas pluripartidistas.

En el ocaso de los regímenes dictatoriales, predominó la interrogante académica y política de si en América Latina podía producirse un cambio hacia Gobiernos democráticamente electos², si la transición democrática era viable después de años de autoritarismo y vastas desigualdades. Posteriormente, una vez iniciadas las transiciones, predominó la interrogante de si las incipientes democracias podrían llegar a consolidarse³. Luego, ya entrada la década de 1990, se pasó a los intentos empíricos por encontrar formas de medir

¹ Huntington, S. (1994). *La Tercera Ola: la Democratización a Finales del Siglo XX*, Editorial Paidós-Ibérica, Madrid.

² O'Donnell, G., Schmitter, P., y Whitehead, L. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Vol. on Southern Europe and Latin America, Tentative Conclusions about Uncertain Regimes, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

³ Diamond, L., Linz J. J. y Lipset, S. M. (1989). *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Vol. 4, Lynne Rienner Publishers, Boulder y Domínguez, J., y Lowenthal, A. F. (1996). *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

la calidad de los sistemas democráticos o el nivel de “democraticidad”⁴.

El cambio de régimen se produjo en un país tras otro a partir de 1978 a pesar de las dudas: los militares soltaron el control del Poder Ejecutivo, se iniciaron y popularizaron las elecciones libres y competitivas, y se gestó un ambiente de mayores libertades civiles y políticas en la región. En el presente, la consolidación democrática tiene un balance diverso, aunque en general deficitario, en todos los países de América Latina.

Al pasar los años, las expectativas de fortalecimiento democrático comenzaron a desvanecerse y la inestabilidad se mostró persistente⁵. En varios países latinoamericanos hubo Presidentes que no pudieron cumplir sus mandatos, ya fuese por presión popular o por pugnas entre grupos de poder, y en otros, surgieron Gobiernos que incumplieron los requisitos de una democracia elemental. Se eligieron Presidentes anti-partidos, o se desplomó la confianza institucional de la ciudadanía⁶. En el mejor de los casos, ya para la década de 1990, la democracia en América Latina se vio estancada⁷.

Marta Lagos declaró el año 2018 como un *annus horribilis* para la democracia, y se basó en los datos de Latinobarómetro, para declarar el fin de la tercera ola democrática en América Latina. Para ese veredicto, se basó en los bajos niveles de confianza que expresó la ciudadanía latinoamericana en las instituciones, la economía y el progreso, en las acusaciones de corrupción a funcionarios y empresas; en la existencia



“ En América Latina lo que hemos visto es a gobernantes que se perpetúan en el poder, un lento y sostenido debilitamiento de las instituciones, los sistemas de partidos, un incremento de los personalismos, dificultando la consolidación de la democracia. ”

de Presidentes sirviendo penas de prisión; y en el tipo de perfil y características de los Presidentes que fueron electos. Según ella, “en América Latina lo que hemos visto es a gobernantes que se perpetúan en el poder, un lento y sostenido debilitamiento de las instituciones, los sistemas de partidos, un incremento de los personalismos, dificultando la consolidación de la democracia”⁸.

Diversos informes realizados en las últimas dos décadas revelaron que la calidad de la democracia en América Latina deja mucho que desear. Hay una excesiva concentración de poder en el Ejecutivo en detrimento de la ciudadanía, o lo que Guillermo O’Donnell llamó

4 O’Donnell, G., Cullel, J. V. e Iasetta, O. (2004). *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, pp. 32-46, University of Notre Dame Press, Notre Dame y Diamond L., y Morlino L. (2005). *Assessing the Quality of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

5 Salazar R., Sandoval, E. A. y de la Rocha, D. (2003). *Democracias en Riesgo en América Latina*, Libros en Red, Ciudad de México.

6 Valenzuela, A. (2004). *Latin American Presidencies Interrupted*, *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 4, pp. 5 - 19, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

7 Mainwaring, S. P. y Pérez-Liñán, A. (2005). *Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, en Hagopian, F., y Mainwaring, S. P. (2005). *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, pp. 14 - 62, Cambridge University Press, Cambridge.

8 Lagos, M. (2018). *El Fin de la Tercera Ola de Democracias*, pág. 9, Corporación Latinobarómetro, Providencia.

“democracia delegativa”⁹, falta desarrollo institucional y participación de la ciudadanía¹⁰; el clientelismo es un cordón fundamental en la articulación de la relación entre el Estado y la ciudadanía¹¹, el caudillismo, reflejado en la existencia de Presidentes renuentes a abandonar el poder, persiste¹², surgen nuevos caudillos en la forma de “outsiders”¹³, la corrupción aqueja a muchos países¹⁴, las grandes desigualdades sociales persisten¹⁵, los sistemas de partidos políticos se han resquebrajado en la mayoría de los países latinoamericanos, y ese deterioro de los partidos plantea dificultades para la consolidación democrática¹⁶. Todos estos

problemas se manifiestan en la región y también en la República Dominicana¹⁷.

A través de los años, también se realizaron diversos diagnósticos de la democracia dominicana, basados en encuestas diseñadas para conocer el sentir de la ciudadanía. Los resultados mostraron la temperatura política de cada momento, así como las tendencias en la cultura política¹⁸. El apoyo a la democracia fue fuerte en la sociedad dominicana, pero decayó en determinadas coyunturas, y, en los últimos años, se observó un declive persistente en el apoyo a la democracia y a las instituciones fundamentales. El sistema de partidos

-
- 9** O'Donnell, G. (1994). *Delegative Democracy*, *Journal of Democracy* 5, enero 1994, pp. 55 - 69, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- 10** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*, Buenos Aires.
- 11** Brun, A., y Diamond, L. (2014). *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, Hilgers, T. (2011). *Clientelism and Conceptual Stretching: Differentiating among Concepts and Among Analytical Levels*, *Theory and Society*, Vol. 40, No. 5, pp. 567-588, en Hilgers, T., *Clientelism in Everyday Latin American Politics*, Palgrave Macmillan, Nueva York y Fox, J. (1994). *The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico*. *World Politics, Center for Global, International and Regional Studies (CGIRS) at the University of California Santa Cruz, Working Paper Series*, Vol. 46, No. 21994, pp. 151 - 184, Santa Cruz.
- 12** Un análisis del caudillismo histórico dominicano se encuentra en Wiarda, H. J. y Kryzanek, M. J. (1977). *Dominican Dictatorship Revisited: The Caudillo Tradition and the Regimes of Trujillo and Balaguer*, *Revista/Review Interamericana*, Universidad Interamericana de Puerto Rico, Vol. 7, Otoño de 1977, pp. 417 - 418, San Germán. Para fines del siglo XX, Lozano, W. (2002). *Después de los Caudillos*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Programa República Dominicana (FLACSO-RD), Santo Domingo.
- 13** Perelli, C. (1995). *La Personalización de la Política, Nuevos Caudillos, «Outsiders», Política Mediática y Política Informal*, en Perelli, C., Picado, S. y Zovatto, D., *Partidos y Clase Política en América Latina en los 90*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José.
- 14** Para un análisis cuestionador de la corrupción y su combate, ver Mariconi M. (2018). *Desmitificar la Corrupción: La Perversidad de su Tolerancia... y de su Combate*. *Revista Nueva Sociedad (NUSO), Democracia y política en América Latina*, Vol. 276, jul - ago 2018, pp. 118 - 128, Buenos Aires.
- 15** Dos trabajos relativamente recientes que analizan la desigualdad desde la perspectiva tributaria son: Jiménez, J. P. (1999). *Los Partidos Políticos en la República Dominicana*, pp. 125 - 126, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Programa República Dominicana (FLACSO-RD), Santo Domingo y Valdés, M. F. (2017). *¿Dónde estamos? Desigualdad y Reforma Tributaria en América Latina*, *Revista Nueva Sociedad (NUSO), Democracia y Política en América Latina*, Vol. 272, nov-dic 2017, p. 77 - 89, Buenos Aires.
- 16** Un estudio clásico sobre la escasa institucionalidad de los partidos en América Latina es el de Scott Mainwaring y Timothy Scully, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford: Stanford University Press, 1995. Un planteamiento a favor de la tesis del colapso del sistema de partidos tradicional aparece en Kirk A. Hawkins, *The Logic of Linkages: Antipartyism, Charismatic Movements, and the Breakdown of Party Systems in Latin America*, Durham, NC: Duke University, 2003. Un argumento crítico del colapso de los partidos en América Latina aparece en Miguel Cárdenas, “Party Systems in Latin America After the Third Way: A Critical Re-assessment”. *Journal of Latin American Politics*, Vol.4, No.1, 2012, pp. 135-153. Un análisis de la variabilidad de los sistemas de partidos y su impacto electoral en América Latina aparece en Facundo Cruz, “Volatilidad y competitividad electoral en América Latina: un estudio exploratorio de seis sistemas partidarios”. *Colección*, No. 26, 2016, pp.183-211.
- 17** Lozano, L. (2017). *La Política del Poder: la Crisis de la Democracia Dominicana en el Siglo XXI*, Fundación Friedrich Ebert, Santo Domingo.
- 18** Para la República Dominicana, vale mencionar la secuencia de encuestas DEMOS, publicadas en cuatro informes: Duarte, I., Brea, R., Tejada, R., y Báez, C. (1996). *Encuesta DEMOS 1994, Cultura Política y Democracia en República Dominicana*, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, (PUCMM), Santo Domingo; Duarte, I, Brea, R. y Tejada, R. (1998). *Encuesta DEMOS 1997, Cultura Política y Democracia en la República Dominicana*, Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Santo Domingo; Duarte, I. y Brea, R. (2002). *Encuesta DEMOS 2001, ¿Hacia dónde va la democracia dominicana? 1994 - 2001*,

dominicano fue relativamente estable, pero fragmentó desde mediados de la década del 2000, y se registró desde el año 2016 una reducción significativa en los niveles de simpatía partidaria¹⁹.

El Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos* alertó en la región sobre la diferencia entre una democracia de electores y una democracia de ciudadanas y ciudadanos. En la primera predomina lo electoral, y en la segunda, lo electoral es un componente importante pero no suficiente²⁰. Basado en la teorización de T.H. Marshall, el Informe postula tres dimensiones de la democratización: la civil, la política y la social²¹. La civil se refiere a las libertades individuales fundamentales (libertad de expresión, de asociación, de credo, de propiedad, igualdad ante la Ley); la política se refiere, sobre todo, a la participación electoral; y la social al nivel de vida y bienestar socioeconómico²².

Garantizar todos estos derechos supone un inmenso desafío para cualquier sistema democrático, y, en par-

ticular, para aquellos que operan en sociedades con sistemas productivos de baja generación de riqueza y mucha desigualdad, como es el caso de los países latinoamericanos. Los riesgos de retrocesos políticos son reales, incluido el paso de un Gobierno electo a uno autoritario, o de utilizar las elecciones para validar el autoritarismo²³.

El propósito de este capítulo introductorio del Informe de Calidad Democrática en la República Dominicana es señalar las características, los avances y los desafíos del proceso democrático dominicano en los últimos 40 años (1978 - 2018). Con esos objetivos se abordan tres temas centrales: 1) los factores que facilitaron la transición democrática de 1978, 2) las principales características políticas del proceso de democratización, y 3) la coyuntura actual de debilitamiento del sistema de partidos políticos y la pérdida de confianza en las instituciones públicas.

En el resto del Informe se analizan un conjunto de dimensiones, componentes e indicadores para lograr una evaluación más detallada sobre la calidad de la

Asociación Pro-Bienestar de la Familia, Santo Domingo; Duarte, I., Brea, R. y Seligson, M. (2005). Encuesta DEMOS 2004, *La Democracia Vulnerable: Insatisfacción y Desconfianza (1994-2004)*, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Santo Domingo
También, Brea, R., Duarte, I., Tejada, R. y Báez, C. (1995). *Estado de Situación de la Democracia Dominicana (1978-1992)*, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Santo Domingo; Centro de Investigaciones y Estudios Sociales de la Universidad Iberoamericana (CIES-UNIBE). (2004). *Estado de la Democracia en la República Dominicana*, Informe Ejecutivo, Editora Taina, Santo Domingo; Espinal, R., Morgan, J., y Seligson, M. (2012). *Cultura Política de la Democracia en República Dominicana*, USAID y Vanderbilt University, Santo Domingo; Morgan J., Espinal, R., y Seligson, M. (2010). *Cultura Política de la Democracia en República Dominicana*, USAID y Vanderbilt University, Santo Domingo; Espinal, R., Morgan J. y Zechmeister, E. (2015). *Cultura Política de la Democracia en la República Dominicana y en las Américas*, USAID y Vanderbilt University, Santo Domingo; Espinal, R., Morgan, J., Boidi, M. F. y Zechmeister, E. (2017). *Cultura Política de la Democracia en la República Dominicana y en las Américas, 2016/2017*, USAID y Vanderbilt University, Santo Domingo.

Las encuestas de Latinobarómetro también ofrecen datos importantes sobre el devenir de la democracia dominicana y regional.

19 *Op. cit.*, Espinal, R., Morgan, J., Boidi, M. F. y Zechmeister, E. (2017). *Cultura Política de la Democracia en la República Dominicana y en las Américas, 2016/2017*, USAID y Vanderbilt University, Santo Domingo.

20 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*, Buenos Aires.

21 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). *La Democracia de Ciudadanía: Una Agenda para la Construcción de Ciudadanía en América Latina*, Buenos Aires.

22 Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge.

23 Bitar, S. (2017). *Los Desafíos de la Democracia en América Latina: cómo Gobernar Mejor*. Latin American Studies Association (LASA Fórum), Vol. XLVIII, No. 3, pp. 19 - 24, Universidad de Pittsburgh, Pittsburgh.

“ La democracia es un gran objetivo social con múltiples caminos a transitar para acercarse a él. Algunos caminos son más arduos o espinosos que otros, pero todos presentan importantes desafíos... **una evaluación de la calidad de la democracia** solo puede servir para acercarnos a comprender cómo se presentan esos caminos y el avance que logra una sociedad determinada al transitar por ellos. ”



democracia dominicana. Hacer este tipo de evaluación presenta grandes desafíos teóricos y metodológicos, comenzando con que la definición de democracia no es única ni unívoca; y, además, es larga la lista de factores que pueden considerarse para determinar si una democracia existe o no, y si es de calidad o no²⁴.

Aún en la definición procedimental mínima de democracia, que se remonta al concepto de poliarquía de Robert Dahl²⁵, los retos son inmensos para alcanzar los requerimientos básicos, que incluyen: elecciones regulares, libres y competitivas, con sufragio universal, libertad de expresión y asociación, Estado de Derecho, control civil del Ejército y mecanismos de

control de la ciudadanía sobre las acciones de las y los gobernantes.

Se ha escrito y teorizado repetidas veces, de diversas maneras, que la democracia es más que elecciones. ¡Cierto! Pero también sabemos que sin elecciones libres y competitivas es difícil hablar de la existencia de un sistema político democrático. Y realizar elecciones libres y competitivas, ese objetivo básico y esencial asignado a la democracia, representa un gran desafío, ya que los partidos políticos y las y los candidatos cuentan con distintas facilidades para obtener recursos que les permitan competir efectivamente, y las Leyes de control, si existen, no son con frecuencia efectivas. Es decir, aunque el ideal sea celebrar elecciones libres y competitivas, cualquier elección en cualquier país del mundo, se queda siempre corta en alcanzar ese objetivo. La meta es, de todas maneras, reducir al máximo los déficits.

Como plantean Schmitter y Karl, todos los sistemas políticos tienen gobernantes, pero solo la democracia tiene ciudadanas y ciudadanos. Lo que distingue a la democracia de otros sistemas políticos son las normas sobre cómo las y los gobernantes llegan al poder y cómo gobiernan, responsables por sus acciones ante la ciudadanía²⁶.

La democracia es un gran objetivo social con múltiples caminos a transitar para acercarse a él. Algunos caminos son más arduos o espinosos que otros, pero todos presentan importantes desafíos. Por eso, una evaluación de la calidad de la democracia solo puede servir para acercarnos a comprender cómo se presentan esos caminos y el avance que logra una sociedad determinada al transitar por ellos, y extraer lecciones que orienten su accionar hacia adelante.

²⁴ Una breve exposición sobre este tema se encuentra en Diamond, L. y Morlino, L. (2004). *The Quality of Democracy: An Overview*, Journal of Democracy, Vol. 15, No. 4, pp. 20 - 31, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

²⁵ Dahl, R. (1971). *Poliarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven.

²⁶ Karl, T., Schmitter, P. (1991). *What Democracy Is...and Is Not*, Journal of Democracy, pp. 3 - 16, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

1. La transición dominicana de 1978

La transición democrática que se produjo en la República Dominicana en 1978, e inició la ola de aperturas políticas que se expandió por América Latina, fue poco notada en el contexto latinoamericano, porque, a diferencia de las otras transiciones en la región, la dominicana se produjo desde un Gobierno civil autoritario (el de los 12 años de Joaquín Balaguer, 1966 - 1978)²⁷, no desde una dictadura militar. Además, la teorización inicial sobre las transiciones se concentró en los países más grandes de la región. Por ejemplo, es sorprendente que, en los ya clásicos volúmenes sobre las transiciones de Gobiernos autoritarios²⁸, no se incluyeran capítulos sobre la República Dominicana, que tuvo su transición en 1978, ni sobre Ecuador, que tuvo su transición en 1979²⁹, pero sí sobre Chile, que aún no había tenido su transición cuando se publicaron esos libros en 1986.

A pesar de la escasa atención que recibió la transición dominicana a nivel internacional, cabe resaltar en el contexto actual de precariedad democrática en la región, que la República Dominicana cuenta con la democracia más antigua de la última ola de aperturas democráticas en América Latina; y que, aunque ac-

tualmente enfrenta desgaste y está debilitado, el sistema de partidos no ha colapsado.

¿Cómo y por qué se produjo la transición dominicana?

El Gobierno de los doce años de Balaguer (1966 - 1978) combinó elementos autoritarios con otros facilitadores de una futura transición democrática. Ahí radicó su diferencia con la dictadura de Trujillo, del cual Balaguer fue un importante colaborador³⁰.

Los elementos autoritarios que sobresalen en la caracterización del régimen de Balaguer son: el uso de la represión para doblegar a la izquierda y a los sindicatos, la austeridad salarial impuesta desde 1966, el personalismo y la concentración de poder, la clientelización y corrupción del Ejército, la subordinación del Poder Legislativo y el Poder Judicial al Ejecutivo y los fraudes electorales que aseguraron la reelección de Balaguer en 1970 y 1974. Todos estos factores constituyeron retranques importantes para la democratización de la política dominicana, tanto en el Gobierno de los 12 años de Balaguer (1966 - 1978) como después de la transición de 1978³¹.

Entre los factores internos que facilitaron la transición se encuentran los siguientes: Balaguer mantuvo la es-

27 Se encuentran referencias, por ejemplo, a que las transiciones comenzaron con la de Argentina en el 1983, ver Sixirei, C. (2014). Tres décadas de democracia en América Latina, *Revista Psicología Política*, Universidad de Valencia, Vol. 14, No. 30, pp. 225 - 242, Valencia.

Otras evaluaciones regionales reconocen que el proceso de cambio político comenzó con la transición dominicana. Ver por ejemplo: Zovatto, D. (2018). El Estado de las Democracias en América Latina a Casi Cuatro Décadas del Inicio de la Tercera Ola Democrática, *Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica*, No. 25, pp. 1 - 24, San José.

28 Los cuatro volúmenes sobre transición de gobiernos autoritarios editados por O'Donnell, G., Schmitter, P., y Whitehead, L. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Vol. on Southern Europe and Latin America, Tentative Conclusions about Uncertain Regimes, Johns Hopkins University Press, Baltimore, no incluyen análisis de los casos de la República Dominicana ni de Ecuador.

29 Para un análisis comparativo de las transiciones en la República Dominicana y Ecuador, Conaghan, C. y Espinal, R. (1990). *Unlikely Transitions to Uncertain Regimes? Democracy without Compromise in the Dominican Republic and Ecuador*, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 22, No. 3, Cambridge University Press, Cambridge.

30 Espinal, R. (1987). *Autoritarismo y Democracia en la Política Dominicana*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José.

31 Para distintos enfoques analíticos de ese período, ver: Catrain, P. y Oviedo, J. (1981). *Estado y Crisis Política; República Dominicana 1980*, Alfa y Omega, Santo Domingo y Hartlyn, J. (1998). *La Lucha por la Democracia Política en la República Dominicana*, University of North Carolina Press, Chapel Hill.

estructura formal del Estado (no clausuró ninguno de los poderes públicos), la oposición menos radicalizada se mantuvo operando, la política económica de incentivos al empresariado privado facilitó el desarrollo de la clase empresarial y la expansión de la clase media. Entre los factores externos hay dos claves: la creciente presencia de la socialdemocracia en América Latina y la política de los Derechos Humanos del Presidente Jimmy Carter en los Estados Unidos³².

Inicialmente, predominaron los elementos autoritarios del balaguerismo, pero después de dos derrotas electorales en contextos de libertades políticas restringidas (en 1970 y 1974), el opositor Partido Revolucionario Dominicano (PRD) afianzó sus lazos con la socialdemocracia europea y se presentó como opción viable de poder³³. Por otro lado, el modelo centralizado de desarrollo económico de Balaguer encontró resistencia dentro de la nueva clase empresarial, que se hizo más diversa y cuestionadora del régimen³⁴. La demanda de democracia ganó terreno, y a Balaguer se le estrechó el juego político para quedarse en el poder mediante un fraude electoral en 1978. Lo intentó, pero no lo logró, aunque se impuso en el conteo irregular en varias provincias para tener control del Senado. El PRD ganó las elecciones con Antonio Guzmán como candidato presidencial.

En la transición de 1978 no hubo pacto explícito en la República Dominicana, sino que Balaguer, después

de asegurar una mayoría en el Senado, aceptó dejar la Presidencia. El PRD, por su parte, aceptó asumir la Presidencia a pesar de las irregularidades electorales en varias provincias. Esta modalidad de transición selló la política que ha caracterizado estos últimos 40 años: la democracia implícitamente pactada, sin juicios ni castigos para los responsables de muchos años de autoritarismo y corrupción, la democracia bloqueada por las escasas formas de integración y participación de la ciudadanía en la toma de decisiones,³⁵ las debilidades institucionales³⁶, y la relación clientelar del Estado con la ciudadanía³⁷.

2. La post transición

Los desafíos principales de las post transiciones incluyen asegurar libertades públicas a la ciudadanía, fortalecer las instituciones democráticas que habían sido eliminadas o debilitadas en el periodo autoritario, y mejorar el nivel de vida de la población. La República Dominicana aseguró rápidamente las libertades públicas, pero el proceso fue lento y dilatado en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y en la mejora del nivel de vida de la población.

El primer gobierno del PRD, encabezado por Antonio Guzmán (1978 - 1982), contribuyó de manera significativa a gestar un ambiente de tolerancia y protección de derechos políticos básicos, a mejorar la logística electoral, y a disminuir el peso político

32 Espinal, R. y Hartlyn, J. (1998). Las Relaciones entre Estados Unidos y República Dominicana: El Tema de la Democracia en la Posguerra Fría, en Lozano, W., Cambio Político en el Caribe: Escenarios de la Posguerra Fría: Cuba, Haití y República Dominicana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Programa República Dominicana (FLACSO-RD) y Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

33 Espinal, R. y Oviedo, J. (1986). Democracia y Proyecto Socialdemócrata en República Dominicana, Editora Taller, Santo Domingo.

34 Para un análisis histórico del sector empresarial, ver: Moya, F. (1992). Empresarios en Conflicto, Fondo Para el Avance de las Ciencias Sociales, Santo Domingo.

35 *Op. cit.*, Brea, R., Duarte, I., Tejada, R. y Báez, C. (1995). Estado de Situación de la Democracia Dominicana (1978 - 1992), Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Santo Domingo.

36 Catrain, P. (1991). "República Dominicana: Crisis de las Alternativas", Revista Nueva Sociedad (NUSO), Democracia y política en América Latina, No. 115, sept-oct 1991, Buenos Aires.

37 *Op. cit.*, Hartlyn, J. (1998). La Lucha por la Democracia Política en la República Dominicana, University of North Carolina Press, Chapel Hill.

del Ejército. También se reinició el proceso de organización sindical y negociación laboral. Pero la crisis económica de principios de la década de 1980 dificultó los programas de redistribución de la riqueza que había prometido el PRD a favor de amplios sectores.

El segundo Gobierno del PRD, encabezado por Salvador Jorge Blanco (1982 - 1986), al igual que otros en la región, quedó atrapado en la implementación de medidas de ajuste económico y en protestas sociales³⁸. En ese contexto, los escándalos de corrupción gubernamental y las luchas de facciones en el PRD contribuyeron a un descalabro rápido de la gestión gubernamental. Como resultado, el PRD perdió las elecciones de 1986. Su votación con alianzas bajó de un 52.7% en 1978 a un 39.2% en 1986, para una pérdida neta del 13.5% de los votos en apenas ocho años.

En tales circunstancias, Balaguer retornó al poder al ganar las elecciones de 1986 con un 40.5% de los votos, en un sistema electoral que en ese entonces era de mayoría simple. Concomitantemente, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) duplicó el número de votos obtenidos, pasando del 9.8% de los votos en 1982 al 18.4% en 1986, y surgió así, a partir de 1986, el tripartidismo.

Cada partido tenía su caudillo que proveía la marca ideológica y los apoyos políticos. Joaquín Balaguer en el Partido Reformista (llamado en 1986, Partido Reformista Social Cristiano - PRSC -) representaba el conservadurismo. José Francisco Peña Gómez en el PRD representaba la socialdemocracia internacional y

a las masas populares a nivel local. Juan Bosch en el PLD había promovido un marxismo dominicanizado, fundamentado en la idea de que las elecciones eran un matadero y se necesitaba una dictadura con respaldo popular³⁹, pero, sobre todo, había forjado un partido altamente disciplinado de cuadros de la clase media emergente.

Ningún país en América Latina y el Caribe contó con un liderazgo caudillista tan fuerte y diverso como la República Dominicana, que tuviera contrapartes partidarias. Y esta es una razón importante que explica por qué en la sociedad dominicana se generó una amplia y antagonizada participación política en el post trujillismo, que predominó hasta el fin del siglo XX.

La democracia dominicana ha descansado en un sistema de partidos fuerte, tanto por la amplia identificación de la ciudadanía con las principales organizaciones partidarias que forjaron esos caudillos, como por su capacidad de movilización electoral; no así por su institucionalidad democrática⁴⁰.

A pesar de sus diferentes dinámicas y estructuras internas, los tres partidos principales lograron mantener, hasta aproximadamente el año 2000, una importante base social de apoyo y una dirigencia partidaria diversa. Además, los tres gobernaron en distintos momentos durante el periodo 1978 - 2004, con lo cual, el sistema clientelar (sustento principal de la relación Estado - sociedad en la República Dominicana) se amplió, y en él se integró prácticamente toda la clase política dominicana. A los partidos principales se

38 Análisis sobre estas revueltas se encuentran en: Ianni, V. (1984). Masas y Revuelta: Singularidad de la Crisis, República Dominicana, Editora Universitaria - UASD, Santo Domingo, Ianni, V. (1987). El Territorio de las Masas: Espacio y Movimientos Sociales en República Dominicana, Abril 1984 - Abril 1986, Editorial Universitaria - UASD, Santo Domingo y Faxas, L. (2007). El Mito Roto: Sistema Político y Movimiento Popular en la República Dominicana, 1961-1990, Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Programa República Dominicana (FLACSO-RD), Siglo XXI, Santo Domingo.

39 Bosch, J. (1969). Dictadura con Respaldo Popular, Editora Alfa y Omega, Santo Domingo.

40 Para un análisis de los partidos dominicanos hasta principios de la década de 1990 ver: Jiménez, J. P. (1999). Los Partidos Políticos en la República Dominicana, pp. 125 - 126, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Programa República Dominicana (FLACSO-RD), Santo Domingo.

les aliaron muchos partidos pequeños en un circuito clientelar que se extiende hasta el presente⁴¹.

Con el retorno de Balaguer al poder en 1986, surgieron interrogantes válidos dado su historial autoritario, sobre si podía garantizar las libertades públicas conquistadas y mantener las normas básicas de competitividad electoral establecidas a partir de 1978. El personalismo volvió a reinar con Balaguer en una agenda triple de Gobierno: restituir el orden macroeconómico mediante la reducción del gasto social, controlar las revueltas populares que proliferaron a partir de 1984 por las medidas de ajuste, y asegurar sus reelecciones futuras mediante irregularidades electorales. El receptor de Balaguer era el mismo del pasado, pero sin el fuerte componente de represión que había caracterizado sus Presidencias anteriores.

A finales de la década de 1980, el Estado dominicano parecía agotado, la sociedad sufría los efectos de la crisis económica, y Balaguer no generaba esperanzas. Su triunfo fue la vuelta al refugio de una mayoría simple conservadora que nunca abandonó el apoyo a Balaguer⁴².

Como cabía esperar del caudillismo y del reeleccionismo dominicanos, a las elecciones de 1990 se presentaron como candidatos de los tres partidos principales sus tres caudillos: Balaguer, Peña Gómez y Bosch. Los candidatos más votados fueron Balaguer (35.1%) y Bosch (33.8%), mientras que Peña Gómez quedó en tercer lugar con un 23.2% de los votos. En medio de

disputas sobre un fraude electoral, Balaguer fue declarado ganador, y las inconformidades no llevaron a una crisis política de magnitud suficiente como para obligar a un cambio de resultados. Una vez más, Balaguer se impuso sobre los otros dos caudillos para gobernar.

El efecto inmediato de las elecciones de 1990 fue una movilización organizativa de las capas medias para mejorar el sistema electoral, y el financiamiento internacional fluyó para apoyar la modernización de la Administración Electoral y a aquellas organizaciones de la sociedad civil que sirvieran de presión y apoyo⁴³. Así, se gestó la expectativa de que las elecciones de 1994 serían finalmente transparentes y competitivas.

En otro episodio propio del caudillismo y del reeleccionismo dominicanos, a las elecciones de 1994 se presentaron nuevamente Balaguer, Peña Gómez y Bosch. En esta ocasión, los principales contrincantes fueron Balaguer y Peña Gómez. Al igual que en 1990, las elecciones fueron muy reñidas: Balaguer obtuvo el 42.3% de los votos y Peña Gómez el 41.6%, mientras que el PLD quedó en esta ocasión en un lejano tercer lugar con un 13.1%. Después de varias semanas de incertidumbre debido a las irregularidades electorales denunciadas por la oposición, Balaguer fue proclamado ganador, lo que generó una situación de crisis política⁴⁴. La presión del PRD para un recuento, las demandas de la sociedad civil por transparencia electoral, y la presión internacional obligaron a un proceso de negociación entre los tres partidos mayoritarios: PRSC,

41 En las elecciones presidenciales de 2016 participaron en la alianza ganadora del PLD, quince del total de veintiséis partidos que compitieron en esas elecciones. En la alianza del opositor PRM participaron cinco partidos. Otros seis partidos participaron solos. En las elecciones presidenciales de 2012, participaron 14 partidos en la alianza ganadora del PLD de un total de veinticuatro partidos que participaron en esas elecciones. En la alianza del opositor PRD participaron seis partidos. Otros cuatro partidos participaron solos.

42 Espinal, R. (1992). Joaquín Balaguer: El Eterno Retorno de la Política Dominicana, Revista Nueva Sociedad (NUSO), Democracia y política en América Latina, No. 118, Buenos Aires.

43 En ese contexto surgió Participación Ciudadana, organización de la sociedad civil que ha tenido como tema central de trabajo la transparencia electoral y jugó un papel importantísimo en las reformas electorales y la observación electoral en la década de 1990 y principios del siglo XXI.

44 Una presentación detallada de lo ocurrido en las elecciones de 1994 aparece en: Bolívar, J. (1996). Trauma Electoral, Editorial AA, Santo Domingo.

PRD y PLD. Las negociaciones fueron mediadas por un representante de la Organización de Estados Americanos (OEA) y culminaron con la firma del “Pacto por la Democracia”⁴⁵.

Mediante este Pacto, se redujo la Presidencia de Balaguer a dos años y se estableció constitucionalmente lo siguiente⁴⁶: prohibición de la repostulación inmediata, repostulación con un período de receso, separación de dos años de diferencia entre las Elecciones Presidenciales y las Congresionales y Municipales, doble vuelta si ningún candidato obtiene más del 50 por ciento de los votos, reformas al Sistema Judicial, y doble ciudadanía⁴⁷. Con estas disposiciones se celebraron Elecciones Presidenciales nuevamente en 1996.

Tanto la adopción e implementación de estas reformas como la discusión y aprobación de otras reformas políticas en años subsiguientes crearon un ambiente favorable a la búsqueda de mecanismos para mejorar la democracia dominicana⁴⁸. Se gestó así la idea de que la democracia dominicana caminaba hacia su modernización y consolidación, y ahí se enfocaban las energías de segmentos de capas medias que habían encontrado en varias organizaciones de la sociedad civil, como Participación Ciudadana, la forma de vincularse políticamente a favor de las reformas democráticas sin ser miembros de partidos.

En 1997 se promulgó la nueva Ley Electoral (Ley 275-97) que trajo como novedad el financiamiento público

de los partidos políticos y la cuota femenina del 25% en las candidaturas a las Diputaciones y Regidurías. En el año 2000, la cuota para esas candidaturas aumentó a un 33%, y se creó la figura del Vicealcalde para que las candidaturas fueran asignadas por género con las de Alcaldes.

El ambiente de reformas tuvo un impacto positivo en la legitimidad de las Elecciones Presidenciales de 1996 y 2000, así como en las Congresionales y Municipales de 1998 y 2002. Era un momento políticamente importante, porque, además de las reformas, se producía la retirada de los tres caudillos del post trujillismo, y el sistema político debía generar nuevos liderazgos y nuevos apoyos.

Para las elecciones de 1996, el PLD eligió como candidato presidencial al joven Leonel Fernández, que no había ocupado cargos de dirección importantes en su partido ni en el Estado, pero había sido compañero de boleta de Juan Bosch a la Vicepresidencia en 1994. Al establecerse la doble vuelta en el pacto de 1994, las elecciones de 1996 presentaron a los tres partidos principales la necesidad de establecer alianzas. Limitado a participar como candidato por la prohibición de la reelección inmediata establecida en el 1994, Balaguer no ofreció su apoyo entusiasta en primera vuelta al candidato de su partido, Jacinto Peynado, que quedó en un tercer lugar con solo un 14.9% de los votos, muy distante de Peña Gómez, que obtuvo el 45.9% de los votos, y de Fernández, con un 38.9%.

45 Graham, J. (2011). La Crisis Electoral de 1994: Alejándose del Precipicio. Una Crónica del Mediador de la OEA, Fundación Cultural Dominicana, Santo Domingo.

46 Para un análisis histórico de los cambios constitucionales y los procesos políticos ver, Espinal, F. D. (2001). Constitucionalismo y Procesos Políticos en la República Dominicana, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Santo Domingo.

47 Un análisis de las implicaciones políticas de estas reformas aparece en Rosario Espinal, Espinal, R. (1999). Conflictos Electorales, Reformas Políticas y Proceso Democrático en la República Dominicana, en Brea, R., Espinal, R. y Valerio-Holguín, F., La República Dominicana en el Umbral del Siglo XXI: Cultura, Política y Cambio Social, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Santo Domingo.

48 Duarte, I. y Espinal, R. (2008). Reformas Políticas en América Latina: República Dominicana, en Zovatto, D. y Orozco, J., Reforma Política en América Latina 1978-2007, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.

Para impedir el ascenso de Peña Gómez, negro y de origen haitiano⁴⁹, a la Presidencia de la República, Balaguer apoyó la candidatura de Fernández en la segunda vuelta, mediante la formación del llamado “Frente Patriótico”. La alianza sorprendió, porque el PLD había sido un partido con inclinaciones socialistas, y Balaguer y Bosch habían sido opositores políticos.

El retiro de Bosch de la política debido a su avanzada edad, el nuevo sistema de doble vuelta, y el apoyo de Balaguer a Leonel Fernández, hicieron posible el triunfo del PLD en la segunda ronda de las Elecciones Presidenciales de 1996. Se completó entonces el ciclo en el que los tres principales partidos habían gobernado durante el periodo democrático en la República Dominicana.

La formación del “Frente Patriótico” y el triunfo del PLD dejaron un sabor amargo en el ánimo de los perredeístas y en sectores más amplios de la sociedad dominicana, porque la alianza había impedido a Peña Gómez ganar las elecciones de 1996, a pesar de haber sido el más votado en la primera vuelta.

Entre el 1996 y el 2000 se produjeron tres procesos diferentes en los tres partidos mayoritarios: 1) el PLD se estrenó en el ejercicio del Gobierno, 2) el PRD consolidó su posición como partido opositor con grandes perspectivas de acceder al poder, y 3) el PRSC se estancó, mientras Balaguer hizo todo intento por mantener una cuota de poder en el escenario nacional, a pesar de su avanzada edad y deteriorado estado de salud.

Con un gabinete formado por la dirigencia del PLD, sin lazos clientelares amplios, y sin una política social efectiva, el Gobierno se mostró insensible a los problemas de la población, a pesar de la estabilidad económica. En un arranque crítico, Balaguer se refirió al Gobierno del PLD como un Gobierno de “come solos”, de gobernar

sin compartir, a pesar de haberle dado su apoyo para el triunfo electoral.

El PRD, por su parte, consolidó su base de apoyo en torno a la memoria de Peña Gómez. Su muerte, poco antes de las Elecciones Congresionales y Municipales de 1998, sirvió de catarsis política a favor del PRD, que ganó la mayoría en ambas Cámaras en las Elecciones Congresionales y Municipales de ese año. Para el PLD, la derrota en esas elecciones fue sorprendente, porque en ese momento, el Gobierno peledeísta no mostraba signos de deterioro importante. A partir de agosto de 1998, con un Congreso adverso, la agenda legislativa del Ejecutivo peledeísta perdió la vitalidad que tuvo en los dos primeros años de Gobierno.

En las Elecciones Presidenciales del año 2000, el candidato presidencial del PRD fue Hipólito Mejía, que no tenía raíces profundas en el perredeísmo histórico, pero había sido compañero de boleta de Peña Gómez en las elecciones de 1994. Con un PLD debilitado, Balaguer enfermo y de edad avanzada, y un PRD fortalecido alrededor de la memoria de Peña Gómez, Hipólito Mejía obtuvo el 49.8% de los votos en la primera vuelta. Balaguer declaró rápidamente que no participaría en una segunda ronda, otorgándole el triunfo inmediato a Mejía aunque no había logrado más del 50% de los votos que establece el sistema de doble vuelta, dejando al PLD en la derrota. Esta acción evidenció nuevamente el peso determinante de Balaguer en la política dominicana, incluso en el umbral de su muerte.

Balaguer jugó un papel central en las alianzas políticas y las dinámicas de poder que se establecieron entre 1996 y 2000. Lo hizo con frecuencia a expensas de su partido y con el objetivo de retener su posición de líder indiscutible del reformismo. Esta actitud mantuvo

⁴⁹ Sagás, E. (2000). *Race and Politics in the Dominican Republic*, University of Florida Press, Gainesville.

rezagado al PRSC, mientras que los otros dos partidos se dinamizaron. Algunos líderes del PRSC se beneficiaron de los pactos que estableció Balaguer, y otros esperaron su deceso para luchar por la dirección del partido. Desde la muerte de Balaguer en el 2002, el PRSC se dividió varias veces y estableció alianzas electorales con los principales partidos para que sus dirigentes mantuviesen alguna cuota de poder, desde el mismo PRSC o desde otros aglutinamientos reformistas.

El gran desafío del Gobierno del PRD electo en el 2000 fue gobernar con prudencia y eficiencia, y en ambos frentes registró grandes fallos. En primer lugar, el Presidente Mejía fue un político controversial, de discurso directo y a veces ofensivo. En segundo lugar, la existencia de múltiples facciones en el PRD, todas ellas con aspiraciones de poder y de acceso a los recursos del Estado, llevó a un proceso de hiper politización e ineficiencia de la Administración Pública, y a una crisis interna de sucesión del liderazgo. En tercer lugar, la creación de una facción política en torno a la reelección del presidente Mejía (el llamado Proyecto Presidencial de Hipólito - PPH) contribuyó a alimentar el clientelismo estatal, resucitó la filosofía del continuismo típica de los tiempos de Balaguer y agudizó la crisis institucional en el PRD. En este entretejer de clientelismo, pugnas partidarias y proyecto reeleccionista, el Gobierno fue sucumbiendo hasta que explotó la crisis financiera en el año 2003. El proyecto reeleccionista continuó, pero el rechazo de la ciudadanía al Gobierno fue en ascenso.

Dos eventos se conjugaron para producir una situación de desesperación ciudadana a partir de la quiebra del Banco Intercontinental BANINTER: 1) la devaluación del peso entre enero y julio del 2003 (que pasó de alrededor de 22 pesos por dólar a 35 pesos por dólar, y posteriormente a alrededor de 50 pesos por dólar), y 2) el proceso de inflación y decrecimiento - por primera vez en una década - de la economía dominicana. En este contexto económico adverso, el proyecto ree-

leccionista se reafirmó al anunciar Hipólito Mejía que buscaría la repostulación, después de haber afirmado en múltiples ocasiones que no lo haría.

En 2004, la democracia dominicana no entró propiamente en crisis sistémica, pero se presentaron elementos clave que podían producir una fuerte inestabilidad política: desestabilización económica, mayor militarización de la política, pugnas en los liderazgos partidarios, un proyecto reeleccionista que debilitó la gestión administrativa del Estado, y un desplome en la confianza institucional por parte de la ciudadanía.

El proceso electoral de 2004 sirvió para canalizar el desencanto político, y Mejía perdió las elecciones frente a un fortalecido retorno de Leonel Fernández bajo el lema de “e’pa’fuera que van” en referencia al PRD, y “e’pa’lante que vamos” en referencia a un nuevo gobierno del PLD. La narrativa de progreso, de la República Dominicana como un “Nueva York chiquito”, ha sido marca distintiva de Fernández.

Muerto Balaguer y con Hipólito Mejía muy debilitado, el retorno del PLD al poder en 2004 fue balsámico. Como seguro ganador, el PLD atrajo a muchos partidos minoritarios y conformaron el llamado “Bloque Progresista” de 14 partidos, aunque varios eran de ultraderecha. Leonel Fernández obtuvo el 57.1% de los votos, y ahí comenzó el largo reinado del PLD.

Después de la derrota del año 2004, el PRD no ha vuelto a ganar Elecciones Presidenciales ni mayorías congresionales. Hipólito Mejía siguió gravitando en el partido, y después de las elecciones de 2012, en las que fue candidato presidencial, se produjo una división por pugnas de liderazgo entre Mejía y Miguel Vargas Maldonado. El PRD quedó disminuido, mientras la mayoría de los dirigentes y la membresía del PRD histórico pasaron a formar el Partido Revolucionario Moderno (PRM), usando como base el pequeño partido Alianza Social Dominicana (ASD).

En las elecciones de 2016, el PRD fue en alianza con el PLD y solo obtuvo el 5.8% de los votos a nivel pre-

sidencial. El PRM tuvo a Luis Abinader como candidato presidencial y obtuvo el 34.9% de los votos, al captar una parte importante de los votos perredeístas.

Así como el PRSC no supo reorganizarse después de la muerte de Balaguer y se dividió varias veces sin gestar nada nuevo, el PRD también siguió el camino de la división, aunque en el proceso de fragmentación dio origen al PRM.

De 2004 a 2016, el PLD gobernó a sus anchas, en condiciones sumamente auspiciosas. El PRSC entró en descomposición acelerada, incapaz de adaptarse a la muerte de su caudillo ocurrida en el 2002, y el PRD, luego de la crisis económica de 2003 - 2004, quedó desacreditado ante un amplio segmento de la opinión pública como un partido incapaz de gestionar el Estado.

A través de cuatro décadas de democracia electoral, el fuerte liderazgo caudillista, elemento que otorgó fortaleza al sistema dominicano de partidos, supuso también una retranca para su desarrollo y democratización. Después de morir los tres caudillos (Peña Gómez en 1998, Bosch en 2001 y Balaguer en 2002), solo el PLD logró establecer una organización funcional al sistema electoral. Pasó de ser un partido pequeño de cuadros a convertirse en una potente maquinaria electoral, siempre manteniendo una dirección pequeña y cerrada. Por otro lado, el clientelismo y la corrupción vinieron obstaculizando la modernización y democratización del quehacer político en el Estado⁵⁰. Estos problemas (caudillismo, corrupción y clientelismo) constituyeron un retranque permanente para el desarrollo democrático dominicano.

3. El PLD: 2004-2018

A partir de 2004, el Gobierno de Leonel Fernández se propuso, por un lado, impulsar el crecimiento eco-

nómico a través del sector de la construcción y la inversión privada extranjera; y, por otro, establecer un Estado asistencial mediante la ampliación de programas sociales. Se impulsó el programa Solidaridad, tal como ocurría en otros países de América Latina, bajo el concepto de transferencias condicionadas para asistir a las familias pobres.

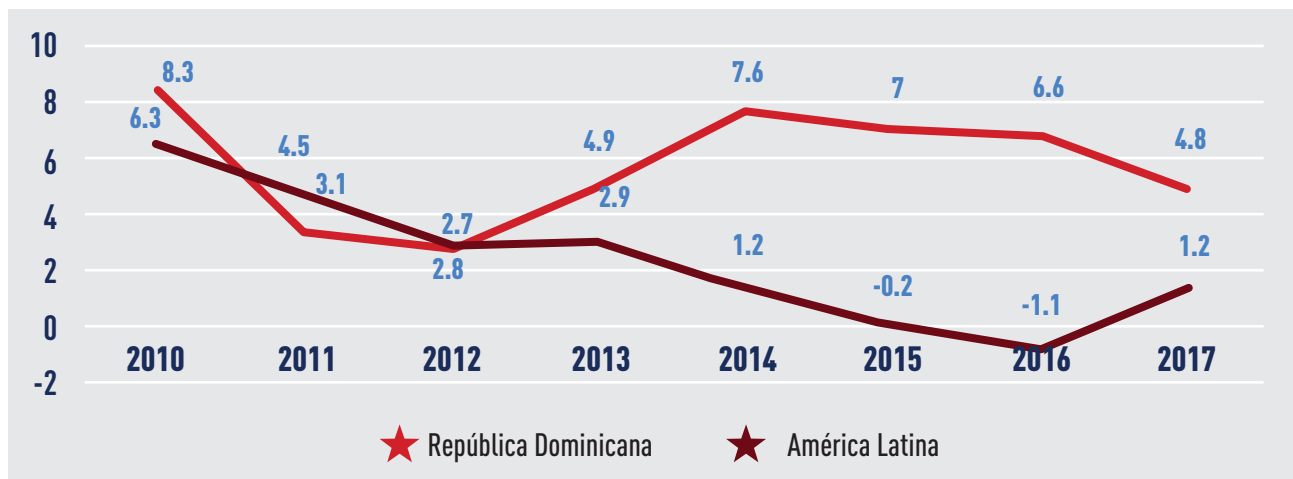
En el Estado corrupto - clientelar, históricamente típico en la República Dominicana, los programas sociales fueron muy limitados en cobertura y calidad. Por eso hay una gran deuda social heredada, y, aunque la economía dominicana creció mucho en las últimas décadas, el país aún no muestra buenos índices de desarrollo social. Además, a diferencia del pasado, cuando la corrupción y el clientelismo eran estrategias suficientes para gobernar (así lo hizo Balaguer), en los últimos 20 años ha existido una mayor demanda social de redistribución de recursos. De ahí que el Estado corrupto - clientelar haya devenido también Estado asistencial durante los gobiernos del PLD.

A partir de 2006, la economía dominicana comenzó a crecer en mayor o menor medida, y, para la mayoría del periodo 2010 - 2017, la República Dominicana registró tasas de variación del Producto Interior Bruto (PIB) superiores al promedio de América Latina, encabezando varios de esos años el crecimiento económico en la región. El PIB por habitante en la República Dominicana también fue superior a la media de la región en ese periodo⁵¹.

De 1996 a 2014, el único conflicto interno de trascendencia en el seno del PLD fue la confrontación entre Danilo Medina y Leonel Fernández por la nominación presidencial en 2008. Fernández venció en las primarias de 2007, y Medina denunció que lo había derrotado el Estado. Medina prácticamente desapareció del

⁵⁰ Lozano, L. (2017). *La Política del Poder: la Crisis de la Democracia Dominicana en el Siglo XXI*, Fundación Friedrich Ebert, Santo Domingo.

⁵¹ Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas. (2018). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, pág. 207.

GRÁFICO A1**PRODUCTO INTERIOR BRUTO, TASAS ANUALES DE VARIACIÓN A PRECIOS CONSTANTES
REPÚBLICA DOMINICANA Y AMÉRICA LATINA (2010 - 2017)**

Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas, Estudio Económico de América Latina y el Caribe (2018)

escenario gubernamental, en el cual se había mantenido encumbrado por dos décadas como congresista, estratega político y Ministro.

El meteórico ascenso de Leonel Fernández frenó el liderazgo de Medina, hasta el punto en el que Fernández se convirtió en el único líder nacional del PLD, aunque con escaso control de las estructuras y las bases del partido. Fernández contó además con un sólido apoyo desde fuera del PLD, sobre todo de los sectores ultraconservadores que quedaron sin cobija al morir Balaguer.

Encumbrado en su liderazgo, Fernández orquestó una reforma constitucional que le abriese la posibilidad de repostularse en múltiples ocasiones en el futuro. La Constitución de 2010 reestableció la repostulación indefinida con un periodo de receso, que Hipólito Mejía había reemplazado en el año 2002 - para poder postularse en el 2004 - por el sistema de una sola repostulación inmediata.

En 2011, después de recibir dos millones de supuestas firmas recolectadas por un grupo de Senadores para

cambiar nuevamente la Constitución, Fernández se adhirió a la Constitución que había promulgado en 2010 y no se repostuló nuevamente en 2012.

La elección de Danilo Medina en 2012 fue ajustada, con el 51.2% de los votos. Una vez en la Presidencia, el principal reto de Medina fue consolidar su poder y forjar un liderazgo propio, que en el PLD solo tenía Leonel Fernández. Lo logró utilizando el recurso populista que satisfacía a amplios sectores de la sociedad dominicana: primero, con la asignación del 4% del PIB a la educación; segundo, con la renegociación del contrato de pagos de la compañía minera Barrick Gold; y tercero, con las llamadas “visitas sorpresa” los fines de semana a diversas comunidades y organizaciones de productores del país, que han sido características de su Presidencia.

Danilo Medina experimentó un alto nivel de aprobación en su primera gestión (2012 - 2016), según revelaron las encuestas, y pasó a controlar el poderoso Comité Político del PLD, desde donde emanan las decisiones partidarias importantes, así como muchas decisiones gubernamentales.

mentales. La alta aprobación de su gestión presidencial y el control del Comité Político sirvieron de base para cambiar la Constitución en 2015 y poder repostularse de manera consecutiva en 2016. Eso supuso un enfrentamiento con Leonel Fernández, que aspiraba también a la postulación en 2016, aunque las tensiones entre ellos no llevaron a una división partidaria.

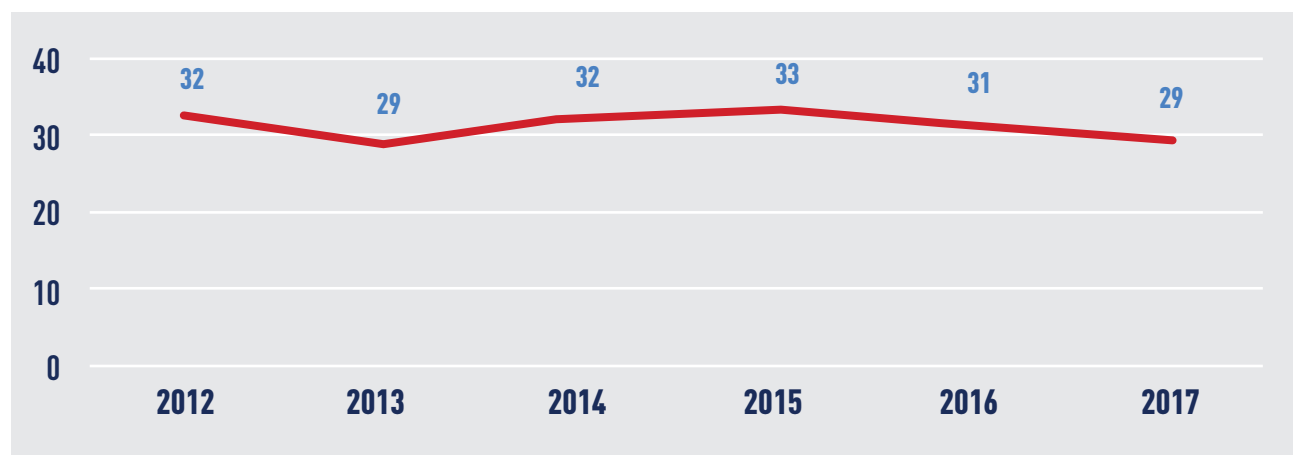
Ante una oposición colapsada por la división del PRD en 2014, Danilo Medina pudo conseguir los votos necesarios en el Congreso para modificar la Constitución en 2015, enrolando en su causa a los Legisladores perredeístas, a cambio de beneficios. Los legisladores leonelistas terminaron votando a favor de la reelección, a cambio de su repostulación en el 2016. El continuismo se concretaba de nuevo.

Danilo Medina navegó con el viento a favor hasta ganar las elecciones de 2016. Poco después, en diciembre de ese año, tuvo amplia publicidad internacional el escándalo de los sobornos pagados por la compañía brasile-

ña Odebrecht en distintos países, incluida la República Dominicana, lo que impactó negativamente al PLD y al Gobierno. A ese escándalo de corrupción le precedieron otros como la compra de los aviones Súper Tucanos a una compañía brasileña, y le siguieron otros de resonancia pública en diversas instituciones del Estado: en la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado (OISOE), en el Consejo Estatal del Azúcar (CEA), en la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE) y en la Oficina Metropolitana de Servicios de Autobuses (OMSA).

Así, el PLD perdió la hegemonía discursiva de progreso, organización y eficiencia, y aumentó en la población la percepción de corrupción generalizada en el Sector Público. En el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, la República Dominicana obtuvo puntajes relativamente bajos. En una escala de 0 a 100 puntos, donde el puntaje más alto refleja menos percepción de corrupción, la República Dominicana no logra ni siquiera alcanzar los 50 puntos⁵².

GRÁFICO A2
PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN, % DE LAS PERSONAS ENCUESTADAS
REPÚBLICA DOMINICANA (2012 - 2017)



Fuente: Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción (2012 - 2017)

⁵² Entre los países con mayor puntaje, de cerca de 90 puntos, se encuentran Nueva Zelanda, Dinamarca, Finlandia y Noruega. Para información sobre cómo se obtiene este Índice, ver: Transparency International. (2018). Índice de Percepción de la Corrupción 2018, Berlín.

En las encuestas de cultura política que se realizaron en el país, la percepción de corrupción fue alta. Por ejemplo, en el Latinobarómetro de 2018, el 77% de las personas entrevistadas en la República Dominicana indicó que pensaba que la corrupción aumentó en el país con respecto al año anterior, ocupando el país el segundo lugar después de Venezuela (el promedio latinoamericano es 65%). Pero también, la República Dominicana encabezó la región en la opinión de que se puede pagar el precio de la corrupción siempre que se solucionen los problemas del país: un 56% comparado con un 40% para la región⁵³. O sea, fue alto el porcentaje que vio corrupción, pero también fue alto el porcentaje que la justificó.

La magnitud de todos estos escándalos de corrupción y la información que provenía desde el exterior en el caso Odebrecht, facilitaron el surgimiento de un movimiento ciudadano en contra de la corrupción y la impunidad: la Marcha Verde. Este movimiento social situó el tema de la corrupción en el centro del debate político y mantuvo la presión sobre el Gobierno durante todo el año 2017. Acostumbrado a gobernar sin una oposición partidaria importante desde el 2004, el PLD sintió la presión de Marcha Verde, conformada, sobre todo, por capas medias urbanas.

El modelo económico del PLD se ha basado en aumentar el presupuesto nacional con endeudamiento,⁵⁴ aumentando la recaudación tributaria para sustentar los gastos públicos, ya sea con nuevos impuestos, mayores tasas en impuestos existentes⁵⁵ o mayor eficiencia en la recaudación⁵⁶. En la composición de los impuestos, tienen predominancia los impuestos indirectos sobre los directos, siendo los indirectos más regresivos porque afectan a un sector más amplio de la población. Para 2017, los impuestos directos representaron un 4.9% del Producto Interior Bruto (PIB), comparado con el 8.9% de los impuestos indirectos. Para la región de América Latina, la proporción fue de 6.6% y 9.9%, respectivamente⁵⁷.

Este modelo económico, que ha producido crecimiento, no se ha preocupado lo suficiente por ampliar de manera significativa la competitividad en la producción nacional de riqueza, ni ha podido impactar de manera importante la redistribución de recursos para lograr una mayor equidad social, a pesar de la ampliación de los programas sociales. Por eso, mucha gente no percibe el bienestar que deberían traer consigo las tasas de crecimiento económico que se registran cada año.

Un factor crucial que opera en contra de la redistribución de recursos en la República Dominicana son los bajos salarios en todos los sectores de la economía y

53 Latinobarómetro 2018, p.62 y 65.

54 Entre 2000 y 2018, el Gobierno Central ha registrado déficits fiscales (con excepción del año 2007) y la magnitud de los déficits en las cuentas públicas ha crecido desde el año 2008. Esos déficits han implicado más deuda pública, interna y externa. La deuda del sector público, incluyendo la deuda no financiera y la del Banco Central, aumentó de US\$4,460 millones en el 2000 a US\$41,994 millones en julio 2018. Ver: Rojas, J. R. (2018). Deuda Pública Dominicana en un Nuevo Contexto Internacional, Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles (CREES), Santo Domingo.

55 La última ronda de aumento de tasas de impuestos y nuevas figuras impositivas se realizó a finales de 2012 para enfrentar el déficit fiscal que había resultado de la campaña electoral de ese año. Posteriormente, el Gobierno ha descansado fundamentalmente en una política de eficientizar las recaudaciones para aumentar sus ingresos, por el rechazo que generaría en la población otra ronda de aumento de impuestos.

56 La eficiencia recaudadora mostró una evolución positiva, pasando la presión tributaria (ingresos tributarios/PIB nominal) de 13.6% en 2016 a 13.9% en 2017, ver: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (MEPyD). (2017). Análisis del Desempeño Económico y Social de República Dominicana 2017, Santo Domingo, pág. 16.

57 Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas. (2018). Estudio Económico de América Latina y el Caribe, pág. 239. Datos presentados sobre la base de cifras oficiales expresadas en USD de 2010.

para la mayor parte de la fuerza laboral⁵⁸. Por ejemplo, el quintil V, el más rico, concentró el 46% de los ingresos de la República Dominicana, porcentaje similar al que concentró el quintil V en la región. O sea, en la República Dominicana hay tanta desigualdad como en la región latinoamericana en su conjunto. Los países donde el quintil más rico concentró un menor porcentaje del ingreso, con el 34%, fueron Argentina y Uruguay, pero varios países tuvieron una mayor concentración del ingreso en el quintil más rico, comenzando por Brasil, donde ese quintil concentró el 50% del ingreso del país⁵⁹.

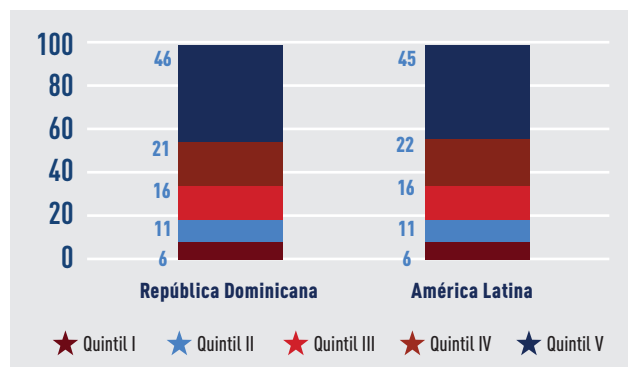
Por otro lado, la población de bajos recursos en la República Dominicana es más propensa a no tener seguro de salud, aunque el número de personas pobres con seguro de salud aumentó en los últimos años, al afiliarse muchas al sistema subsidiado por el Estado, a través del Seguro Nacional de Salud (SeNaSa). La cifra total de afiliación al sistema subsidiado del SeNaSa, enteramente financiado por el Estado, aumentó de 1,081,936 personas en 2007 a 3,532,568 personas en 2017⁶⁰, con un aumento porcentual en ese periodo del 226.50%. Para 2017, solo el 35.2% de la población pobre e indigente estaba afiliada al SeNaSa, mientras que el 54.8% y el 43.4%, respectivamente, permanecía sin seguro de salud, comparado con el 29% de los no pobres⁶¹.

La brecha, desglosada por nivel de ingresos, también se aprecia en la educación. La cobertura de la educación primaria mejoró sustancialmente en el periodo 2008 -

2017, pero persisten las diferencias. Durante esos años, el porcentaje de población indigente de 15 a 19 años que completó la primaria aumentó del 59.4% al 74.3% y el de población pobre no indigente pasó del 67.3% al 81%. El porcentaje de población no pobre de 15 a 19 años que completó la primaria aumentó del 81% a 91.1%. En 2017, las brechas entre no pobres e indigentes y entre no pobres y pobres eran pues todavía notables, con porcentajes del 16.8% y del de 10.1%⁶², respectivamente.

GRÁFICO A3

PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO TOTAL POR QUINTILES DE INGRESO (%) REPÚBLICA DOMINICANA Y AMÉRICA LATINA (2016)



Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas. Panorama Social de América Latina 2017 (2018)

58 Las escalas de salarios mínimos según tipo de empresa y sector se detallan en las resoluciones del Ministerio de Trabajo. El salario mínimo más alto en las empresas de mayor capital es de RD\$14,546.49 mensuales, equivalente a unos US\$290, ver: Ministerio de Trabajo de la República Dominicana, Comité Nacional de Salarios. (2017). Resolución 5/2017, Tarifas de Salario Mínimo Privado No Sectorizado Vigentes a Partir del 1 de mayo hasta el 1 de noviembre 2017, Santo Domingo.

59 Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas. (2018). Panorama Social de América Latina 2017, pág. 42, Santiago de Chile. Información basada en encuestas de hogares que, en la mayoría de los países, se realizaron en el 2016. Los datos de Bolivia y Brasil corresponden a 2015, y los de Guatemala, Nicaragua y Venezuela a 2014.

60 El sistema subsidiado está cubierto por el Estado. Para datos sobre cobertura, ver: Seguro Nacional de Salud de la República Dominicana (SeNaSa). (2018). Estadísticas Institucionales sobre Cobertura de Afiliación, Santo Domingo.

61 *Op. cit.*, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (MEPyD). (2017).

62 *Íd.* pág. 101.

Para amortiguar los efectos negativos del modelo económico de bajos salarios, el Estado expandió las transferencias monetarias directas a sectores pobres a través de los programas de Solidaridad⁶³. A partir de 2012, con la llegada de Danilo Medina al poder, se amplió el Estado asistencial, sobre todo con la asignación presupuestaria del 4% del PIB a la educación⁶⁴, que permitió establecer la tanda extendida con desayuno, almuerzo y merienda escolar, y la permanencia de los estudiantes en las escuelas hasta las 4:00 de la tarde. Esto representó un importante subsidio a las familias de escasos recursos.

Para el año 2017, la educación representaba el 49.3% del gasto social del país, o 4.1% de un total del 8.4% del PIB en gasto social⁶⁵.

El Gobierno también amplió la cobertura social a través de programas como el Seguro Nacional de Salud (SeNaSa) y Estancias Infantiles, y con transferencias condicionadas y no condicionadas que buscaron atender las necesidades básicas de los sectores más empobrecidos, con programas como: Comer es Primero, Bono Gas, y Bono Luz. El programa que asigna un

Tabla A1.

EVOLUCIÓN DE LOS COMPONENTES DEL GASTO SOCIAL REPÚBLICA DOMINICANA (2015 - 2017)

| Categorías presupuestarias | Millones RD\$ | | | 2017 | | | |
|--|------------------|------------------|------------------|--------------------|-------------|-----------------------|----------------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | Tasa crec. 2017/16 | % PIB | % Gasto Público Total | % Gasto social |
| Educación | 122,335.5 | 134,276.5 | 149,074.2 | 11.0 | 4.1 | 21.0 | 49.3 |
| Protección social | 55,810.9 | 58,196.6 | 64,956.0 | 11.6 | 1.8 | 9.1 | 21.5 |
| Salud | 56,052.9 | 55,617.1 | 67,849.8 | 22.0 | 1.9 | 9.5 | 22.4 |
| Viviendas y servicios comunitarios | 9,877.7 | 10,802.9 | 14,981.9 | 38.7 | 0.4 | 2.1 | 5.0 |
| Actividades deportivas, recreativas, culturales y religiosas | 4,995.0 | 5,307.2 | 5,578.7 | 5.1 | 0.2 | 0.8 | 1.8 |
| Gasto social | 249,071.9 | 264,200.2 | 302,440.6 | 14.5 | 8.4 | 42.6 | 100.0 |
| Gasto público total | 798,490.8 | 661,184.9 | 710,515.7 | 7.5 | 19.7 | 100.0 | |

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (MEPyD) (2017)

⁶³ Administradora de Subsidios Sociales, Vicepresidencia de la República Dominicana. (2018). Censo del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), Tarjetas de Subsidios, Santo Domingo. Es un subsidio pequeño a nivel familiar, pero en la actualidad, mediante esos programas se asisten unas 900 mil familias dominicanas. Para recibir estos subsidios, hay que estar inscrito en el Censo del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), donde se establece el nivel de pobreza de la persona a ser beneficiada en base a un conjunto de indicadores. Cada beneficiario/a recibe una tarjeta electrónica que puede utilizar en los comercios incorporados al sistema, y en una misma tarjeta se puede asignar dinero proveniente de distintos programas si la persona califica para más de uno. A diciembre de 2017 había 1,190,849 beneficiarios con tarjetas.

⁶⁴ En su primer presupuesto, que correspondería al 2013, Danilo Medina cumplió con el acuerdo establecido durante la campaña electoral de 2012 con la Coalición por la Educación Digna, para asignar, tal cual lo establecía la Ley General de Educación de 1997, el 4% del Producto Interno Bruto (PIB) a la educación. Esta había sido una demanda del movimiento social a favor del 4% que se desarrolló, particularmente, entre el año 2010 y 2012, y la Coalición era la expresión organizada.

⁶⁵ *Op. cit.*, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (MEPyD). (2017), pág. 86.

mayor monto a los beneficiarios es Comer es Primero, con RD\$850 mensuales⁶⁶.

De 2016 a 2017, los gastos en casi todas las partidas de asistencia social aumentaron, y el programa al que mayor cantidad de recursos se destinó fue Comer es Primero⁶⁷.

Como resultado de la expansión de los programas asistenciales y de la estabilidad macroeconómica posterior a la crisis de 2003 - 2004, la tasa de pobreza se

redujo del 42.2% en 2012 al 30.3% en 2016, y la de pobreza extrema del 11.1% al 6.1%⁶⁹. Esto significó una reducción combinada de pobreza y pobreza extrema del 16.9%.

El Coeficiente de Gini, que estima el nivel de desigualdad de ingresos entre las ciudadanas y los ciudadanos de cada país⁷⁰, se redujo, del año 2002 al 2014, del 0.513 al 0.449, aunque experimentó un aumento

Tabla A2.

DE LA ASISTENCIA SOCIAL REPÚBLICA DOMINICANA (2017 - 2018)

| Transferencias | 2016 | 2017 | Variación de 2017/2016 | 2016 | 2017 |
|--|-----------------|-----------------|---------------------------|---------------------|--------------|
| MILLONES DE PESOS | | | | % ASISTENCIA SOCIAL | |
| Gasto en asistencia social⁶⁸ | 24,555.4 | 26,485.0 | 7.9 | 100.0 | 100.0 |
| 1. Subsidios focalizados | 13,582.5 | 14,571.9 | 7.3 | 55.3 | 33.0 |
| 1.1 Transferencias condicionadas | 8,130.1 | 8,969.0 | 10.3 | 33.1 | 33.9 |
| Comer es primero | 7,358.2 | 8,025.5 | 9.1 | 30.0 | 30.3 |
| Incentivo asistencia escolar | 656.0 | 806.9 | 23.0 | 2.7 | 3.0 |
| Incentivo educación superior | 115.9 | 136.6 | 17.9 | 0.5 | 0.5 |
| 1.2 Transferencias no condicionadas | 5,452.5 | 5,602.9 | 2.8 | 22.2 | 21.2 |
| Subsidio GLP hogares (bono-gas) | 2,363.9 | 2,452.7 | 3.8 | 9.6 | 9.3 |
| Subsidio al bono luz | 1,514.4 | 1,389.6 | -8.2 | 6.2 | 5.2 |
| Subsidio GLP transporte | 600.8 | 599.4 | -0.2 | 2.4 | 2.3 |
| ONG | 384.2 | 564.8 | 47.0 | 1.6 | 2.1 |
| Incentivo a los envejecientes | 381.1 | 382.5 | 0.4 | 1.6 | 1.4 |
| Incentivo policía preventiva | 165.5 | 169.3 | 2.3 | 0.7 | 0.6 |
| Incentivo alistados Marina de Guerra | 42.6 | 44.7 | 5.0 | 0.2 | 0.2 |
| 2. Otros subsidios no focalizados | 10,972.8 | 11,913.1 | 8.6 | 44.7 | 45.0 |

Fuente: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (MEPyD) (2017)

⁶⁶ Para una descripción de cada uno de los programas sociales, los montos asignados y los requerimientos, ver: Administradora de Subsidios Sociales, Vicepresidencia de la República Dominicana. (2018). Censo del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), Tarjetas de Subsidios, Santo Domingo.

⁶⁷ *Op. cit.*, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (MEPyD). (2017), pág. 87.

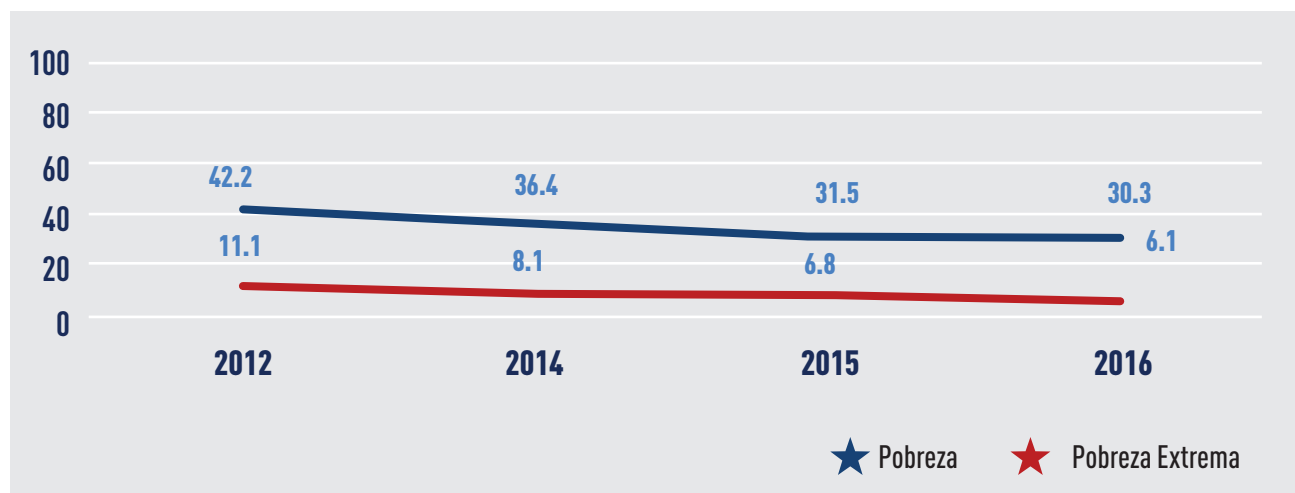
⁶⁸ La asistencia social es un componente de la protección social.

⁶⁹ *Op. cit.*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas. (2018). Panorama Social de América Latina 2017, Santiago de Chile, pág. 91.

⁷⁰ El Índice o Coeficiente de Gini de un país y oscila entre 0 y 1, donde 0 representa la mayor igualdad y 1 la mayor desigualdad.

GRÁFICO A4

TASAS DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA (% DE PERSONAS) REPÚBLICA DOMINICANA (2012 - 2016)



Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas, Panorama Social de América Latina 2017 (2018)

del 0.449 al 0.470 del 2014 al 2016, lo que significa una mayor desigualdad⁷¹.

Vale notar también que el país mejoró su posicionamiento en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en años recientes. De 2012 a 2017, la República Dominicana escaló ocho posiciones, y el IDH aumentó del 0,710 al 0,736, ocupando en 2017 la posición 94 de entre 189 países⁷².

Muchos de estos programas sociales impulsados del 2004 en adelante, y a los cuales se destinó una mayor inversión en los últimos años, son necesarios e importantes. Sin embargo, para asegurar su eficiencia y sostenibilidad, es necesario desmontar el Estado corrupto - clientelar. De lo contrario, los gastos del

Gobierno generarán tarde o temprano una crisis fiscal que pondrá en peligro muchos de esos programas y los avances en desarrollo por ellos logrados. En el esquema fiscal actual, el PLD no tiene mucho margen para expandir el Estado asistencial sin iniciar el desmantelamiento del Estado corrupto - clientelar. La estrategia de endeudamiento público⁷³ permitió gastos públicos altos, pero eventualmente esas fuentes de crédito, sobre todo las internacionales, podrían disminuir o encarecerse.

Por su parte, el sector empresarial dominicano experimentó un escaso desarrollo. Sigue siendo altamente dependiente de las concesiones del Estado, crea pocos empleos y aún menos de buena calidad, y utiliza

⁷¹ *Op. cit.*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas. (2018). Panorama Social de América Latina 2017, Santiago de Chile, pág. 81.

⁷² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2018). Índices e Indicadores de Desarrollo Humano: 2018, Actualización Estadística.

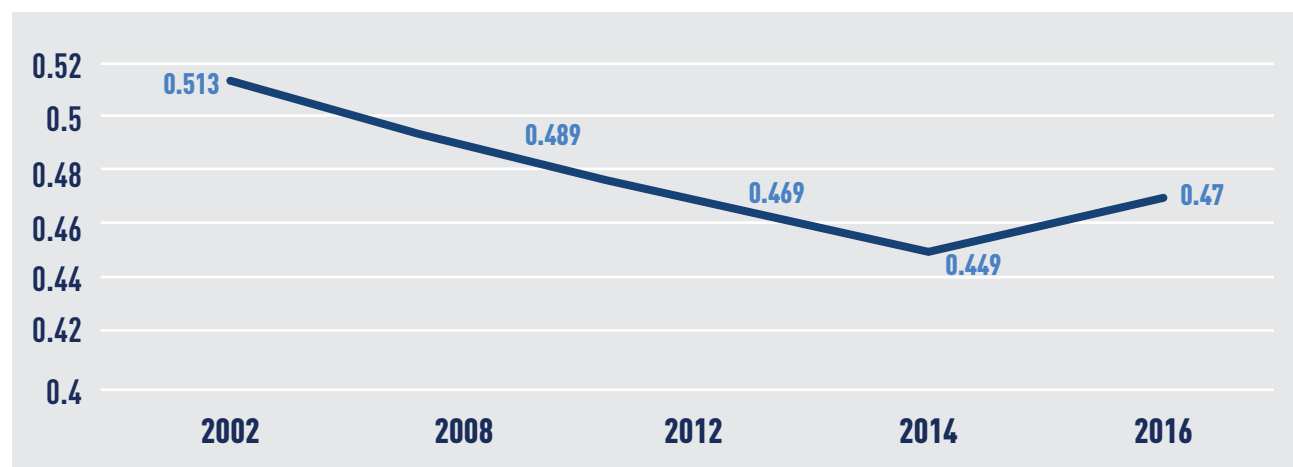
⁷³ De 2014 a 2017, la deuda pública total como % del Producto Interno Bruto (PIB) aumentó de 44.34% a 48.94%. Ver, *op. cit.*: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (MEPyD). (2017), pág. 22.

ampliamente la mano de obra inmigrante indocumentada haitiana dispuesta a trabajar por bajos salarios. Tanto en el sector agrícola como en la construcción abunda la mano de obra haitiana. Según la Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) de 2017, las principales actividades productivas de los inmigrantes haitianos son las siguientes: 34% en el sector de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; 26% en la construcción; y 16% en el comercio; en una población estimada de 497.825 personas inmigrantes haitianas⁷⁴.

Como resultado, muchas personas dominicanas se auto marginan por falta de incentivos aceptables para enrolarse en el empleo formal en sectores de bajos salarios. Otras han emigrado en busca de mejores perspectivas de vida. La mayor parte de la mano de obra dominicana se emplea en el sector informal, con una estimación de alrededor de un 59%⁷⁵.

Por otro lado, la “empleomanía” en el Gobierno aumentó constantemente⁷⁶. En el Sector Público, las condiciones laborales son más llevaderas que en el

GRÁFICO A5
VARIACIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI
REPÚBLICA DOMINICANA (2002 - 2016)



Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2017 (2018)

⁷⁴ Lozano, W., et al. (2018). Oficina Nacional de Estadísticas de la República Dominicana (ONE) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) República Dominicana. Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes, ENI-2017, Informe general, Santo Domingo.

⁷⁵ Collado, M. (2018). “La Informalidad Continúa en Aumento en República Dominicana”, Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles (CREES), 12/03/2018, Santo Domingo.

⁷⁶ La nómina del Gobierno Central se estimó en unos 336 mil empleados en 2012, unos 441 mil en 2014, y unos 500 mil en 2016. Al presente, las estimaciones oscilan entre 650 y 700 mil (estos estimados no incluyen empleados municipales ni de instituciones descentralizadas), ver: Ruiz, E. (2014). “Empleados del Gobierno Central Crecen 20.5% desde agosto de 2012”, *DIARIO LIBRE*, 20/10/2014, Santo Domingo.

Por otro lado, el gasto en remuneraciones a empleados del Gobierno Central se ha incrementado, en promedio, 12.4% al año durante el primer semestre de los años 2010 a 2017, ver: Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles (CREES). (2017). Gráfica del Día: Gasto en Remuneraciones a Empleados del Gobierno Central, ene - jun 2010-2017, Santo Domingo.

Sector Privado, con horarios de trabajo más cortos y mejores salarios⁷⁷. Existen incluso las llamadas “botellas”: personas que cobran sin trabajar, o simplemente reciben sueldos gubernamentales pero se dedican al activismo político partidario. Mientras el salario de las personas empleadas públicas del Gobierno central aumentó en un 12.1% entre 2016 y 2017, el aumento para las personas empleadas por empresas privadas solo alcanzó el 5.3%⁷⁸.

A pesar de la pérdida de poder adquisitivo, muchas personas dominicanas han aceptado este modelo eco-

nómico sin grandes protestas, dada la relativa estabilidad macroeconómica que lo ha caracterizado hasta el momento, con tasas de inflación y devaluación moderadas, aunque la tendencia alcista del dólar sea clara. También, el electorado no encuentra una alternativa política que ofrezca otro modelo económico que lo motive. El PRD no ha gobernado bien en el pasado, y el modelo peledista se evalúa en relación a los fracasos perredeístas que han devenido en inflación y devaluación repentina, como ocurrió en 1984 y en 2003 - 2004.

Tabla A3.

INGRESO LABORAL PROMEDIO REPÚBLICA DOMINICANA

| Categoría ocupacional | INGRESO LABORAL PROMEDIO/MES (RD\$) | | |
|-----------------------------------|-------------------------------------|--------|---------------|
| | 2016 | 2017 | Variación (%) |
| Patrón o empleador | 43,127 | 41,604 | -3.5 |
| Cuenta propia | 15,803 | 15,494 | -2.0 |
| Empleados públicos estatales | 19,986 | 22,410 | 12.1 |
| Asalariados privados (empresas) | 15,189 | 15,989 | 5.3 |
| Asalariados privados (domésticos) | 6,614 | 7,098 | 7.3 |

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (MEPyD) (2017)

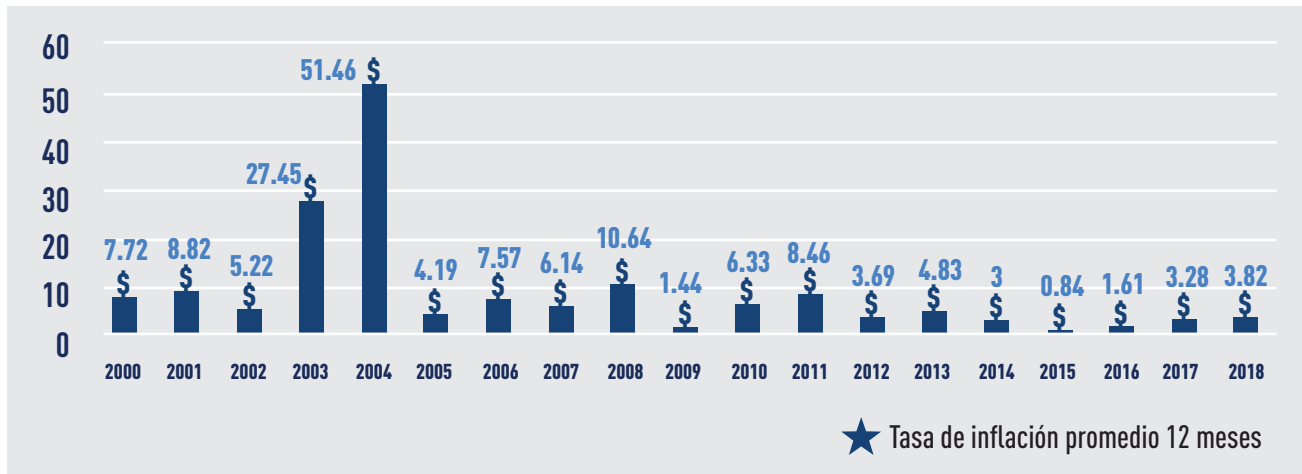
⁷⁷ En el último trimestre del año 2017, los funcionarios del sector público ganaron en promedio, RD\$160.9 (alrededor de US\$3.21) por hora trabajada, mientras los trabajadores del sector privado ganaron RD\$79.4 pesos (alrededor de US\$1.38), VER: Banco Central de la República Dominicana (BCRD). (2016). Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo, Santo Domingo.

⁷⁸ *Op. cit.*, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (MEPyD). (2017), pág. 85.

⁷⁹ Ingreso laboral promedio, referido a personas trabajadoras receptoras de ingresos monetarios, de 15 años y más, IPC, base diciembre de 2010.

GRÁFICO A6

TASA DE INFLACIÓN PROMEDIO 12 MESES REPÚBLICA DOMINICANA (2000 - 2018)



Fuente: Banco Central de la República Dominicana (2000 - 2018)

GRÁFICO A7

TASA DE CAMBIO DEL USD DE REFERENCIA DEL MERCADO SPOT PROMEDIO ANUAL PARA LA REPÚBLICA DOMINICANA (2000 - 2017)



Fuente: Banco Central de la República Dominicana (2000 - 2017)

El modelo económico del PLD enfrenta dificultades a medio plazo. El endeudamiento excesivo traerá eventualmente los cobros compulsivos y el consecuente retiro de capitales cuando los riesgos del país aumen-

ten en el mercado internacional. Además, la subida de impuestos para cubrir los déficits fiscales irrita cada vez más a la población, lo que podría eventualmente tornarse contra el PLD. De ahí que el Gobierno haya

evitado impulsar el llamado Pacto Fiscal que contempla la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030⁸⁰, pues distintos sectores se resisten a un aumento de impuestos o a la eliminación de subsidios.

A finales de 2012, muchos culparon a Leonel Fernández por el déficit fiscal consecuencia de las elecciones de ese año y por la reforma impositiva que adoptó. Danilo Medina, que acababa de ascender al poder, salió ileso del conflicto, porque la responsabilidad del déficit se le asignó a Fernández. En adelante, será más difícil para cualquier gobierno del PLD (u otro partido) sostener el nivel de gasto público y endeudamiento actual sin recaudar más impuestos, lo que representa un gran desafío para la estabilidad política. Hasta el momento, el Gobierno está contando con un sostenido aumento en la eficiencia de las agencias recaudadoras para no subir los impuestos.

En la República Dominicana no hay actualmente una crisis partidaria sistémica, a pesar del debilitamiento de los partidos, porque la economía no se ha resquebrajado. Es muy difícil que en el país se produzca una crisis política de magnitud sin una crisis económica de magnitud.

El Gobierno permanece estable, aún con fuertes vientos en su contra (hartazgo, corrupción, ineficiencias), gracias a las inversiones sociales que han favorecido a los sectores más pobres, y porque la oposición no ha logrado proyectar un liderazgo político que impacte: creíble y de amplias adhesiones en la sociedad. La Marcha Verde fue el principal bloque de oposición, sobre todo, durante el año 2017, pero no es un partido político, y en los años de campaña electoral 2019 y 2020, los partidos ocupan el espacio del activismo político.

4. Partidos políticos, tendencias electorales y poderes públicos

Los sistemas electorales y de partidos políticos son ingredientes fundamentales de la democracia, no solo porque definen características importantes del régimen democrático, sino también porque contribuyen de manera decisiva a sostener la democracia, a hacerla más o menos participativa y representativa.

En términos ideales, se desea una correspondencia entre participación, representación y gobernabilidad. En la práctica, sin embargo, la relación entre democracia y gobernabilidad es conflictiva y a veces contradictoria. Es decir, lo que hace a un régimen político más participativo y representativo en un momento determinado, no necesariamente lo hace más gobernable, y viceversa. La principal fuente de tensión deriva de que un régimen político no siempre tiene la capacidad de procesar las demandas que surgen del proceso democrático, donde la ciudadanía busca la participación y la representación.

El dilema es bien conocido en América Latina y el Caribe, donde con frecuencia hay dificultad para lograr una mayor participación y representación ciudadanas en la toma de decisiones, y una redistribución igualitaria de los recursos socioeconómicos y políticos. Este problema tiene connotaciones especiales en el sistema democrático, porque la democracia necesita asegurar un nivel importante de participación y representación con un mínimo sentido de exclusión o arbitrariedad política. Es decir, dado que en un régimen democrático la represión como mecanismo de control político se relega (o debe relegarse), el establecimiento del orden político supone la capacidad de ofrecer mecanismos de participación e inclusión, y de procesar demandas

⁸⁰ Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (MEPyD), Ley 1-12, Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. (2012), pp. 81 - 82.

provenientes de la sociedad para gestar legitimidad, a menos que predomine la apatía política como forma de autoexclusión y estabilización.

En América Latina y el Caribe, a diferencia de en sociedades más desarrolladas y orientadas al consumo como Estados Unidos, la posibilidad de que la apatía genere orden político es más limitada, aunque un extenso clientelismo opera en este sentido. De todas maneras, en América Latina y el Caribe, las democracias experimentan un mayor nivel de volatilidad o inestabilidad, por el efecto combinado de muchas demandas insatisfechas y un limitado acceso a los mecanismos de participación y representación en la toma de decisiones.

Si bien la democracia no puede limitarse a la celebración de elecciones, es indiscutible que, en la democracia contemporánea, las elecciones son un mecanismo importante de legitimación de las y los gobernantes elegidos ante la ciudadanía, y que las elecciones ofrecen la posibilidad de que las y los elegidos tengan en cuenta a sus electoras y electores en las decisiones políticas que toman. La promesa no es certeza, pero la participación electoral está ligada a la posibilidad y creencia del electorado de que su voto tendrá algún impacto en el Gobierno electo.

Los partidos políticos son también de indiscutible importancia en la democracia porque sirven (o deben servir) para articular intereses políticos, al ofrecer visiones de futuro, plataformas y manifiestos de lo que harán si son electos. Más aún, su razón principal de ser (ocupar posiciones de poder en la esfera pública) se concreta en la contienda electoral. A su vez, la forma en la que operan los partidos en el proceso electoral, las ofertas que hacen, y para quiénes las hacen, expresan las características de los partidos en sí.

Hay evidencia clara de las fuertes adhesiones partidarias en la República Dominicana por el legado histórico del caudillismo post trujillista y la polarización política que caracterizó la segunda parte del siglo XX dominicano. Según los datos del Barómetro de las Américas, entre 2006 y 2014, la simpatía partidaria se mantuvo siempre por encima del 50%. El valor más alto se registró en el año 2008 con un 70.3% y el más bajo en 2014, con un 54.3%. Como se observa en el gráfico siguiente, en los años de Elecciones Presidenciales, la simpatía partidaria fue mayor (70.3% en 2008 y 63.4% en 2012) que en los años en los que no hubo Elecciones Presidenciales (2006, 2010 y 2014). Además, en todos esos años, la República Dominicana se ubicó en las primeras posiciones de la región en cuanto a simpatía partidaria. Esto evidencia el fuerte alineamiento del electorado dominicano con los partidos del sistema, manifestado en simpatía en encuestas de opinión pública y también en patrones de comportamiento electoral, con una alta participación electoral y una alta concentración del voto en los principales partidos.

Para el 2016, la simpatía partidaria dominicana se redujo al 42.4%, o sea, 11.9 puntos menos que la registrada en 2014⁸¹, aunque la República Dominicana ocupó en el Barómetro de las Américas de 2016 la segunda posición regional, porque el declive en simpatía partidaria es general (los puntajes oscilaron entre un 44.4% en Uruguay y un 5.9% en Guatemala). La reducción de los valores de simpatía partidaria por parte de la ciudadanía dominicana entre 2014 y 2016 es estadísticamente significativa y políticamente relevante, ya que en 2016 hubo Elecciones Presidenciales, y en año electoral, como vimos, normalmente la simpatía partidaria tiende a

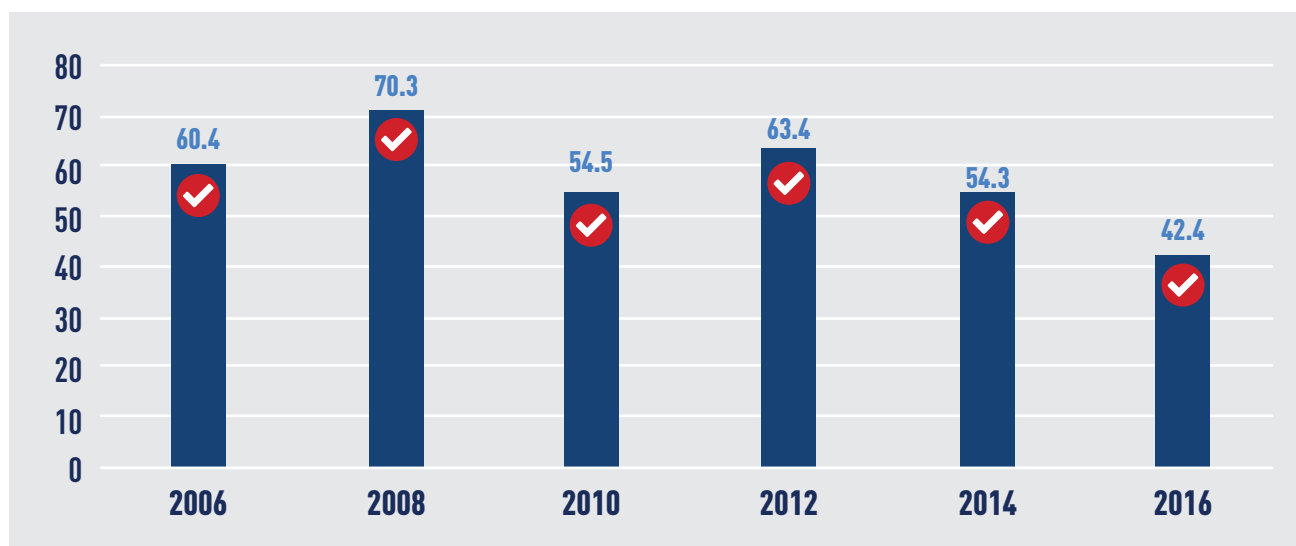
81 Datos publicados en: *Op. cit.*, Espinal, R., Morgan, J., Boidi, M. F. y Zechmeister, E. (2017), pág. 98.

umentar⁸². Esto sugiere que se podría estar produciendo un desalineamiento de las simpatías partidarias, aunque habrá que esperar a las elecciones de 2020 para saber si ello tiene un impacto en las votaciones⁸³.

La explicación de este desalineamiento en la simpatía partidaria no parece ser la baja confianza de la ciudadanía en los partidos políticos, ya que esa baja confianza se registró en años anteriores cuando la simpatía partidaria en la República Dominicana se mantenía alta⁸⁴.

La explicación principal del declive en simpatía partidaria en el caso dominicano estaría más relacionada con la desestructuración del sistema de partidos: el colapso electoral del PRSC y del PRD y el desgaste del PLD en el Gobierno, que han dejado a muchos ex simpatizantes de partidos huérfanos de identificación partidaria. No han migrado electoralmente hacia otros partidos, con excepción de los ex perredeístas que pasaron al PRM cuando se produjo la escisión. Por eso, aún en las elecciones de 2016 se mantuvo la alta concentración del voto en los partidos principales

GRÁFICO A8
PERSONAS ENCUESTADAS QUE SIMPATIZAN POR UN PARTIDO POLÍTICO (%)
REPÚBLICA DOMINICANA (2006 - 2016)



Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), Barómetro de las Américas (2006 - 2016)

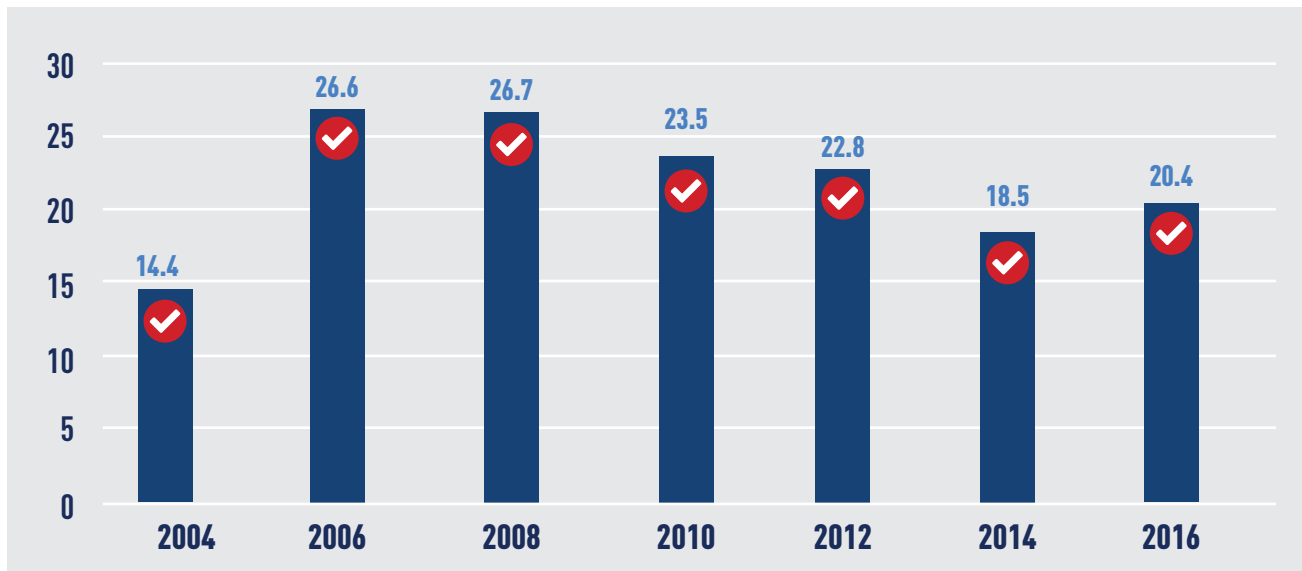
82 Los patrones de identificación partidaria pueden permanecer estables a través del tiempo, o bien puede darse un proceso de desalineamiento cuando el electorado comienza a votar por partidos antisistema o a no votar, o, por último, puede darse un proceso de realineamiento mediante el cual las simpatías partidarias y los votos cambian de un partido a otro con cierta durabilidad. Ver: Carreras, M. (2012). Party Systems in Latin America after the Third Wave: A Critical Re-assessment, *Journal of Politics in Latin America*, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Institute of Latin American Studies, 4, 1, pp. 135 - 153, Hamburgo.

83 Todavía la población dominicana sigue expresando de manera sólida una votación por un partido existente. Ante la pregunta formulada: "Si este domingo hubiera elecciones, ¿por qué partido votaría usted?", solo el 35% de los dominicanos no mencionó un partido, comparado con el 58% en la región, ver: Corporación Latinobarómetro. (2018). Informe 2018, pág. 21, Santiago de Chile.

84 *Op. cit.*, Espinal, R., Morgan, J., Boidi, M. F. y Zechmeister, E. (2017). pág. 22.

GRÁFICO A9

CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS (%) REPÚBLICA DOMINICANA (2004 - 2016)



Fuente: Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), Barómetro de las Américas (2004 - 2016)

del sistema, lo que ha sido una característica del comportamiento electoral dominicano.

Como se observa en la siguiente tabla, en todas las elecciones entre 1978 y 2016, más del 95% del electorado depositó su voto por el Partido Reformista, el PRD, el PLD o el PRM, excepto en 1990, año en el que la concentración del voto alcanzó el 92.2%, una cifra también alta.

Hay que notar, además, el bajo nivel de abstencionismo en la República Dominicana, que en las últimas Elecciones Presidenciales fue de alrededor del 30%. La abstención efectiva fue probablemente menor, ya que un segmento de ese 30% podría tener cédula de identidad y estar en el padrón electoral, pero vivir fuera del país y no haberse registrado para votar en el exterior.

Entre 1978 y 2018, el sistema de partidos tuvo mutaciones; se produjo en determinadas coyunturas un proceso de realineamiento electoral. Se pasó de un bipartidismo con el Partido Reformista (PR) y el PRD

como organizaciones partidarias dominantes en el periodo 1978 - 1986, a un tripartidismo con el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), el PRD y el PLD como organizaciones dominantes en el periodo 1986 - 2004, y a un bipartidismo débil con un partido dominante (el PLD) a partir de 2004. Hasta ahora, el principal beneficiario del realineamiento electoral ha sido el PLD, no habiendo surgido un partido nuevo con empuje electoral.

Sin clara diferenciación ideológica, el PLD construyó una narrativa de progreso para atraer votantes. El alto crecimiento económico sirvió de base para anunciar el progreso, mientras que las importantes obras de infraestructura vial (Metro de Santo Domingo, túneles, elevados, autovías) y la expansión de la clase media concretaron esta narrativa. Entrenado en un partido disciplinado, el funcionariado del PLD resultó ser mejor administrador del Estado corrupto - clientelar - asistencial que su antiguo opositor y ahora aliado, el PRD.

Tabla A4.

SISTEMA DE PARTIDOS Y RESULTADOS ELECTORALES A NIVEL PRESIDENCIAL CON ALIANZAS (1978 - 2016)

| Sistema de partidos | Año de elecciones presidenciales | PLD y aliados | PRD y aliados | PRSC y aliados | PRM y aliados | Concentración del voto (total votos partidos principales) * | Abstención electoral |
|---|----------------------------------|---------------|---------------|----------------|---------------|---|----------------------|
| Bipartidismo: PR-PRD | 1978 | 1.1% | 52.9% | 42.9% | | 96.9% | 22% |
| | 1982 | 9.8% | 46.7% | 39.2% | | 95.7% | 28% |
| Tripartidismo: PRSC-PRD-PLD | 1986 | 18.4% | 39.2% | 41.5% | | 99.1% | 31% |
| | 1990 | 33.8% | 23.2% | 35.1% | | 92.2% | 40% |
| | 1994 | 13.1% | 41.6% | 42.3% | | 97.0% | 18% |
| | 1996** Primera vuelta | 38.9% | 45.9% | 14.9% | | 99.7% | |
| | 1996 Segunda vuelta | 51.2% | 48.8% | | | 100% | 21% |
| | 2000 | 24.9% | 49.8% | 24.6% | | 99.3% | 24% |
| Bipartidismo: débil con un partido dominante: PLD | 2004 | 57.1% | 33.6% | 8.6% | | 99.3% | 27% |
| | 2008 | 53.8% | 40.4% | 4.6% | | 98.8% | 28% |
| | 2012*** | 51.2% | 46.9% | | | 98.1% | 29% |
| | 2016**** | 61.4% | | | 34.9% | 96.3% | 30% |

*Los partidos incluidos en el cálculo son el Partido Reformista, el PRD y el PLD con sus aliados, y para el 2016 también se incluyó el PRM.

**En las elecciones presidenciales de 1996 hubo doble vuelta.

***En el 2012, el PRSC fue aliado al PLD, y en el 2016 al PRM. En el 2016 el PRD fue aliado al PLD.

****En el 2016, a nivel presidencial, en la casilla del PRD votó el 5.86%, y en la casilla del PRSC votó el 5.62%. Por las alianzas, los votos del PRD fueron computados al PLD y los del PRSC al PRM.

Fuente: Junta Central Electoral de la República Dominicana (JCE) (1978 - 2016)

El acceso al sistema clientelar que deseó la clase política dominicana llevó a un proceso de alianzas electorales desprovisto de coincidencias ideológicas o de contenido programático, en el que el PLD lleva la dirección y el control después de tantos años en el poder. Por sus intereses clientelares, una buena parte de la oposición se unió al PLD en condición de “socio minoritario”. De los 26 partidos que participaron en las elecciones de 2016, 15 lo hicieron en el bloque que encabezó el PLD, y 5 conformaron el principal bloque opositor con el PRM.

La existencia de un partido dominante que ganó todas las elecciones desde el 2004 resultó en un control de todos los poderes públicos por ese partido. A nivel electoral, el PLD ganó la Presidencia, la mayoría de las dos Cámaras Legislativas y la mayoría de las Alcaldías, gestándose así un sistema de partidos estable y poco competitivo, a diferencia del periodo anterior al 2004, cuando el sistema de partidos era relativamente estable y competitivo⁸⁵.

Con una representación baja a nivel legislativo y municipal en el periodo de Gobierno 2002 - 2006, el PLD

85 Cruz, F. (2016). Volatilidad y Competitividad Electoral en América Latina: Un Estudio Exploratorio de Seis Sistemas Partidarios, Colección, 21(26), pp. 163 - 211, Revista del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.

aumentó sustancialmente su poder en el Senado, en la Cámara de Diputados y en las Alcaldías a partir de las Elecciones Congresionales y Municipales de 2006.

El control de la Presidencia y de las Cámaras Legislativas también otorgó al PLD una mayoría en el Consejo Nacional de la Magistratura, órgano encargado de seleccionar a los Jueces de las Altas Cortes: Tribunal

Constitucional, Suprema Corte de Justicia y Tribunal Superior Electoral. La mayoría en el Senado también permitió al PLD elegir a los miembros de la Junta Central Electoral (JCE), encargada de la administración de los procesos electorales y del Registro Civil, y a los miembros de la Cámara de Cuentas, encargada de fiscalizar los recursos públicos. Este control resulta

Tabla A5.

SENADORES/AS, DIPUTADOS/AS Y ALCALDES/AS DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS (2002 - 2020)

| | SENADORES Y SENADORAS | | | | DIPUTADOS Y DIPUTADAS | | | | ALCALDES Y ALCALDESAS | | | |
|--------------|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------------------|-----------|------------|-----------|-----------------------|-----------|-----------|-----------|
| | 2002-2006 | 2006-2010 | 2010-2016 | 2016-2020 | 2002-2006 | 2006-2010 | 2010-2016* | 2016-2020 | 2002-2006 | 2006-2010 | 2010-2016 | 2016-2020 |
| PLD | | | | | | | | | | | | |
| # | 1 | 22 | 31 | 28 | 42 | 96 | 105 | 127 | 7 | 67 | 92 | 107 |
| % | 3.1 | 68.7 | 96.8 | 87.5 | 28.1 | 53.9 | 57.3 | 66.8 | 5.6 | 44.3 | 59.3 | 67.7 |
| PRD | | | | | | | | | | | | |
| # | 29 | 6 | 0 | 0 | 71 | 60 | 75 | - | 104 | 52 | 57 | 1 |
| % | 90.6 | 18.7 | 0 | 0 | 47.6 | 33.7 | 40.9 | - | 83.2 | 34.4 | 36.7 | 0.63 |
| PRSC | | | | | | | | | | | | |
| # | 2 | 4 | 1 | 1 | 36 | 22 | 3 | 14 | 11 | 28 | 4 | 14 |
| % | 6.2 | 12.5 | 3.1 | 3.1 | 24.1 | 12.3 | 1.6 | 7.4 | 8.8 | 18.5 | 2.5 | 8.86 |
| PRM | | | | | | | | | | | | |
| # | - | - | - | 2 | - | - | - | 46 | - | - | - | 30 |
| % | - | - | - | 6.2 | - | - | - | 24.2 | - | - | - | 18.9 |
| OTROS | | | | | | | | | | | | |
| # | - | - | - | 1 | - | - | - | 3 | - | - | - | 6 |
| % | - | - | - | 3.1 | - | - | - | 1.6 | - | - | - | 3.8 |
| TOTAL | | | | | | | | | | | | |
| # | 32 | 32 | 32 | 32 | 149 | 178 | 183 | 190 | 125 | 151 | 155 | 158 |
| % | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

*La primera elección de los siete diputados de ultramar se realizó en las elecciones presidenciales de 2012. A partir de entonces la matrícula en la Cámara de Diputados aumentó a 190.

Fuente de datos primarios: Junta Central Electoral (JCE).

beneficioso para el gobernante PLD, dado el bajo nivel de autonomía en los poderes públicos que caracteriza a la política dominicana.

La representación por género en los distintos poderes públicos sigue siendo muy desfavorable a las mujeres. La cuota mínima establecida para las Diputaciones y Regidurías contribuyó a aumentar la representación de las mujeres en la Cámara de Diputados y en los Consejos Municipales, mientras que en las instancias donde no hay cuota mínima de candidaturas, como el Senado, la representación de las mujeres es bajísima⁸⁶.

La confianza en las instituciones públicas dominicanas es precaria. Colapsó en el año 2004, en medio de la crisis económica, en 2006 se reestableció en unas instituciones más que en otras, pero en años recientes se registró un declive con relación a los niveles de 2006 en todas las instituciones incluidas en la siguiente tabla, a pesar de que la confianza en la gestión del Presidente fue alta desde el 2013⁸⁷.

Para el 2018, el Latinobarómetro presentó niveles de confianza institucional aún más bajos para la República Dominicana que los que registró el Barómetro de las Américas para el período 2006 - 2016. También

Tabla A6.

MUJERES GANADORAS EN POSICIONES ELECTIVAS CON O SIN CUOTA (%) **REPÚBLICA DOMINICANA (2016)**

| Posiciones electivas con cuota porcentual | % |
|--|----------|
| Diputadas al Congreso Nacional | 27.89 |
| Diputadas al PARLACEN | 30.00 |
| Suplentes de diputadas al PARLACEN | 50.00 |
| Regidoras | 32.30 |
| Suplentes de regidoras | 45.73 |
| Vocales de distritos municipales | 21.64 |
| Posiciones electivas con cuota de alternancia | |
| Alcaldesas | 12.03 |
| Vicealcaldesas | 87.97 |
| Directoras de Distritos Municipales | 8.15 |
| Subdirectoras de Distritos Municipales | 91.85 |
| Posiciones electivas sin cuota | |
| Senadurías | 9.37 |

Fuente: Junta Central Electoral (2016), Resultados electorales, en: Espinal, R., Galvan, S., y Croce, J. (2017)

⁸⁶ Para una presentación detallada de la participación y representación política de las mujeres en la República Dominicana ver: Espinal, R., Galvan, S., y Croce, J. (2018). Más Mujeres, Más Democracia: Desafíos para la Igualdad de Género en la Política, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) República Dominicana, Santo Domingo.

⁸⁷ Espinal, R., Morgan, J., Boidi, M. F. y Zechmeister, E. (2017). Cultura Política de la Democracia en la República Dominicana y en las Américas, 2016/2017, USAID y Vanderbilt University, Santo Domingo, pp. 82, 109 y 110.

Tabla A7.

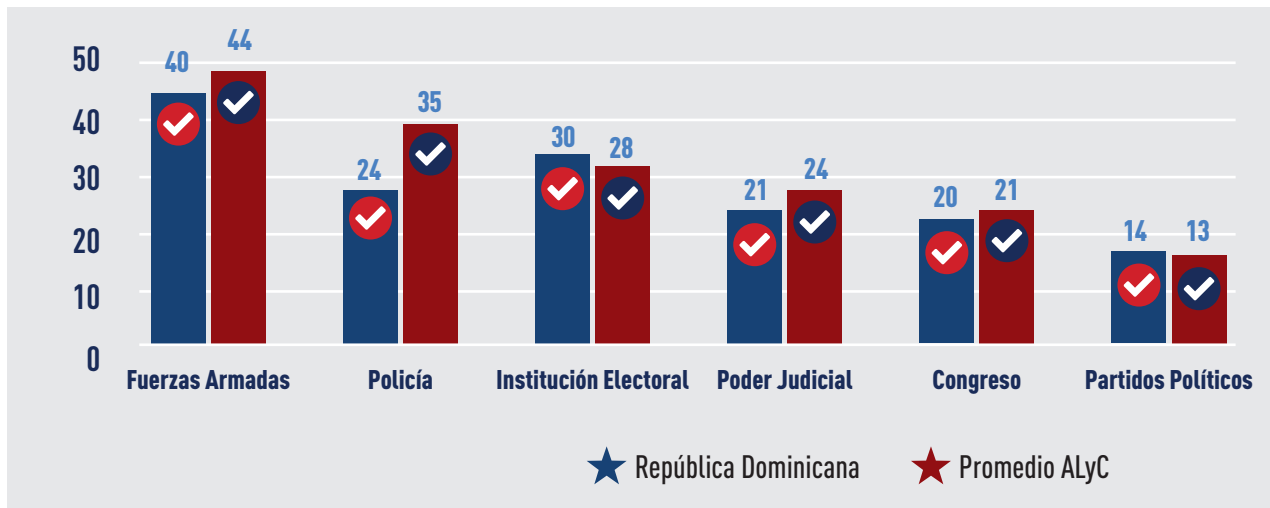
**PROMEDIOS DE CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS
REPÚBLICA DOMINICANA (2004 - 2016)**

| Instituciones | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 | 2014 | 2016 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Congreso | 28.3 | 52.9 | 53.7 | 50.5 | 44.6 | 42.8 | 45.6 |
| Justicia | 41.9 | 46.6 | 50.6 | 45.1 | 44.9 | 40.1 | 41.6 |
| Policía | 33.3 | 37.2 | 46.6 | 39.7 | 34.9 | 35.6 | 35.6 |
| Fuerzas Armadas | 38.9 | 64.8 | 68.1 | 60.5 | 58.2 | 55.3 | 58.5 |
| Ayuntamientos | 35.1 | 60.0 | 63.7 | 50.0 | 45.5 | 42.1 | 50.1 |

Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), Barómetro de las Américas (2004 - 2016)

GRÁFICO A10

**CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS
REPÚBLICA DOMINICANA Y PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2018)**



Latinobarómetro 2018, p.50-54.

fueron bajos los niveles de confianza institucional en la región, y similares a los de la República Dominicana, con excepción de la confianza en la Policía, donde el porcentaje dominicano fue significativamente menor que el promedio regional.

La confianza interpersonal fue también baja. Según los datos del Latinobarómetro 2018⁸⁸, la confianza interpersonal se situó en un 14%, tanto en la República Dominicana como en la región. Sin confianza en los demás es muy difícil construir mejores sociedades, porque la

88 Corporación Latinobarómetro. (2018). Informe 2018, pág. 47, Santiago de Chile.

acción colectiva, que depende de esa confianza y del capital social, es fundamental para la transformación democrática⁸⁹.

Dados valores tan bajos de confianza institucional e interpersonal en la República Dominicana y en América Latina, vale preguntar: ¿Puede la democracia sostenerse cuando la ciudadanía no confía mucho en sus instituciones fundamentales ni en sus conciudadanas y conciudadanos? En el corto plazo es posible, pero en el largo plazo es difícil sostener los procedimientos

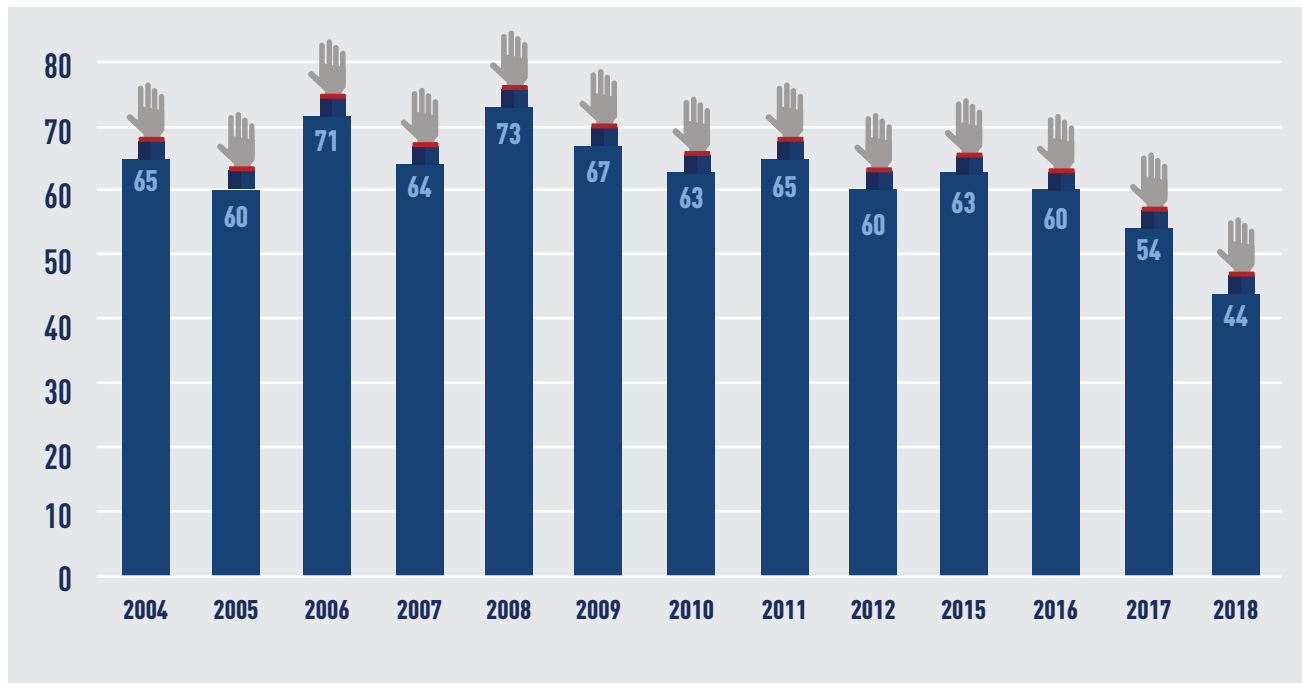
y derechos que caracterizan una democracia si no hay suficiente confianza.

De manera simultánea, en la República Dominicana declinó la preferencia por la democracia, que en años anteriores fue robusta. Según los datos longitudinales del Latinobarómetro, que van de 2004 a 2018, el declive entre 2015 y 2018 fue consistente y muy significativo, de un 63% a un 44%.

La aprobación de la gestión presidencial, que alcanzó niveles muy altos entre 2013 y 2016, también declinó

GRÁFICO A11

“¿LA DEMOCRACIA ES PREFERIBLE A CUALQUIER OTRA FORMA DE GOBIERNO?” (%) REPÚBLICA DOMINICANA (2004 - 2018)

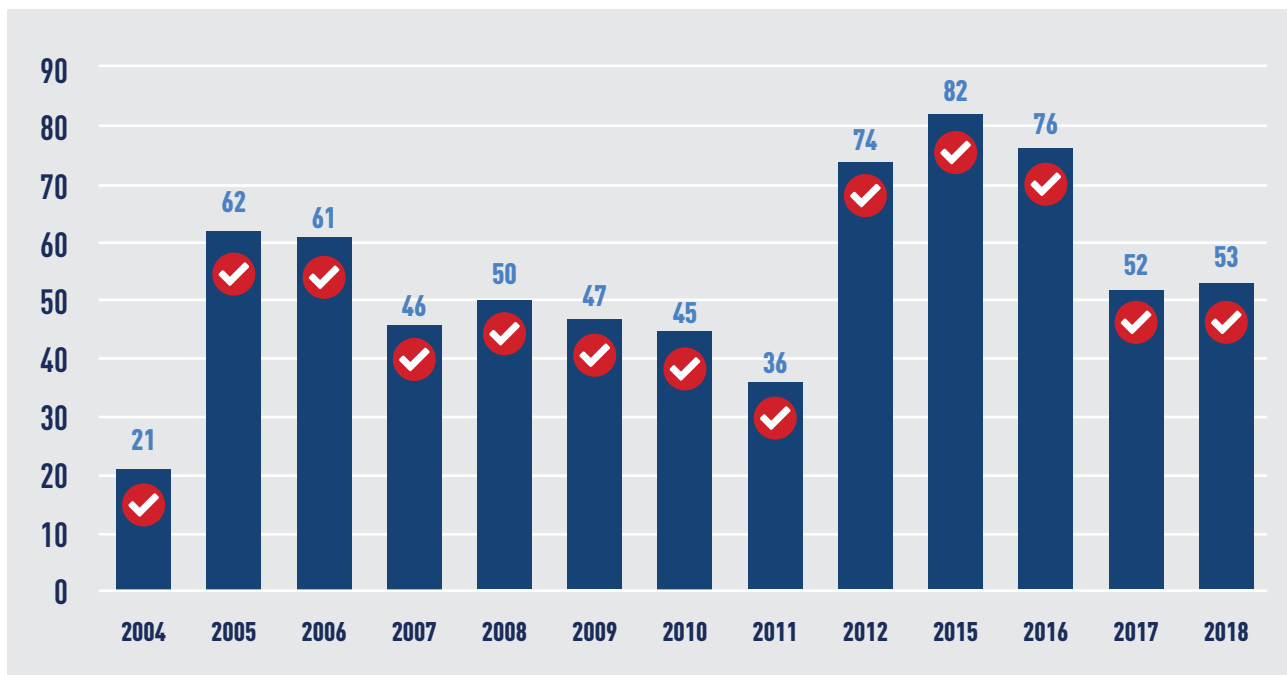


Fuente: Corporación Latinobarómetro (2018)

⁸⁹ Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton, pp. 65 - 78.

GRÁFICO A12

APROBACIÓN DE LA GESTIÓN DEL PRESIDENTE (%) REPÚBLICA DOMINICANA (2004 - 2018)



Fuente: Corporación Latinobarómetro (2018)

en el 2017, con un 52%, manteniéndose relativamente igual en 2018. Es necesario señalar de todas maneras que, en estándares comparativos, una aprobación de la gestión presidencial de alrededor del 50% continúa siendo aceptable.

El Estado y los partidos políticos articulan el sistema clientelar dominicano. Ni siquiera la sociedad civil organizada existe al margen de ellos, ni opera propiamente como oposición a ellos. De hecho, tiende a producirse una cierta correspondencia entre la participación en organizaciones sociales y en partidos políticos. Además, participar en actividades partidarias y en actividades cívicas tiende a aumentar la proba-

bilidad de recibir beneficios públicos y ser parte del sistema clientelar, independientemente de la vinculación partidaria⁹⁰.

El alto nivel de aprobación de la gestión del Presidente Medina en su primer Gobierno estuvo, en parte, relacionado con la expansión del Estado asistencial, a través de grandes erogaciones en la educación, incluyendo la tanda extendida con desayuno, merienda y almuerzo, y la entrega de uniformes y útiles escolares; la expansión de los programas Solidaridad (Comer es Primero, Bono Gas, Bono Luz, etc.); y el Seguro Nacional de Salud (SeNaSa). Para el 2014, el Barómetro de las Américas registró que la República

⁹⁰ Para un análisis más amplio de este argumento ver: Espinal, R., Morgan, J. y Hartlyn, J. (2010). Sociedad Civil y Poder Político en la República Dominicana, América Latina Hoy, Vol. 56, dic 2010, Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 37 - 58.

Dominicana encabezaba la región en el porcentaje de personas que dijo recibir transferencias condicionadas (el 38.1% indicó haber recibido una tarjeta de Solidaridad). Entre las personas dominicanas más propensas a expresar la tenencia de dicha tarjeta se encontraron las más pobres y de menor nivel educativo⁹¹.

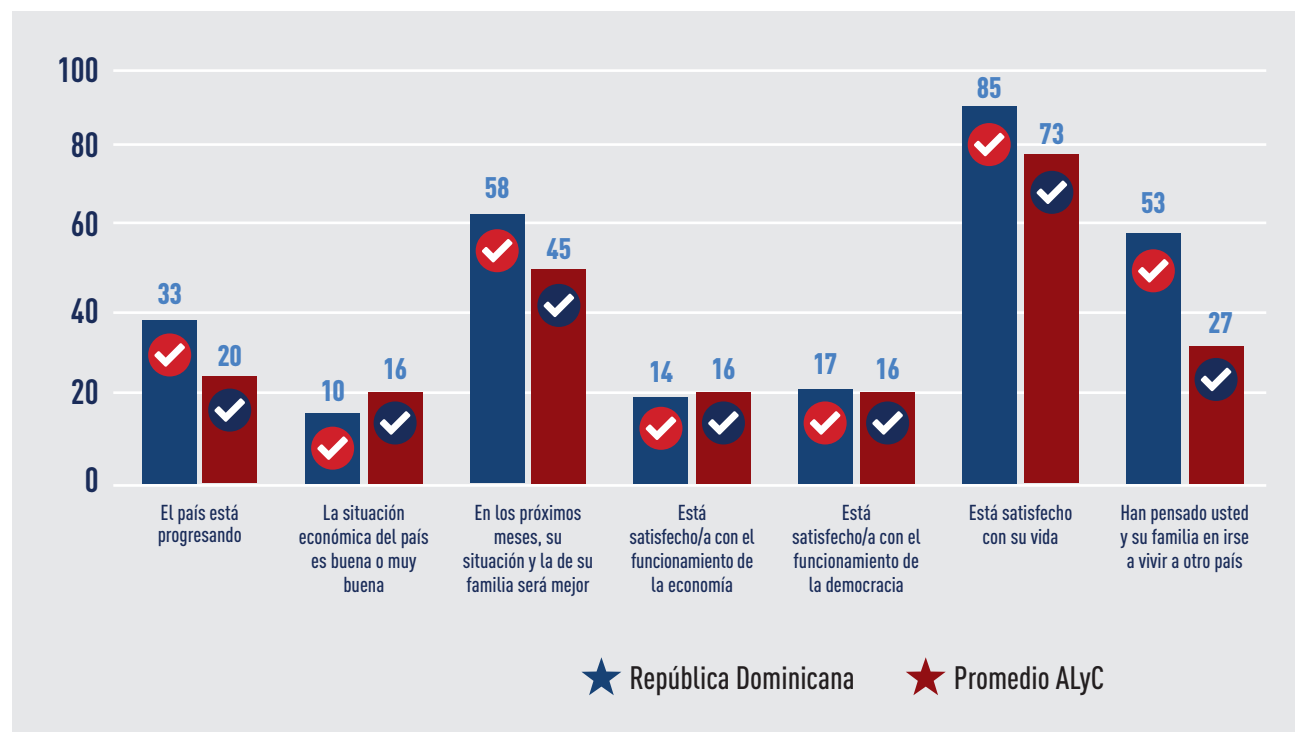
A pesar del alto nivel de aprobación de la gestión presidencial, el Latinobarómetro 2018 muestra que la población dominicana combinó sentimientos positivos y

negativos sobre la democracia, sobre el país y sobre las condiciones de vida.

Para el 33% de las personas dominicanas encuestadas, el país estaba progresando, mientras así opinó solo el 20% de las personas latinoamericanas en conjunto. Pocas percibieron la situación económica del país como buena o muy buena en la República Dominicana o la región (10% y 12%, respectivamente). Pero entre las personas dominicanas hubo una mayor confianza en que

GRÁFICO A13

SATISFACCIÓN CON LA SITUACIÓN DEL PAÍS, LA ECONOMÍA, LA FAMILIA, LA DEMOCRACIA Y LA VIDA (%) REPÚBLICA DOMINICANA Y AMÉRICA LATINA (2018)

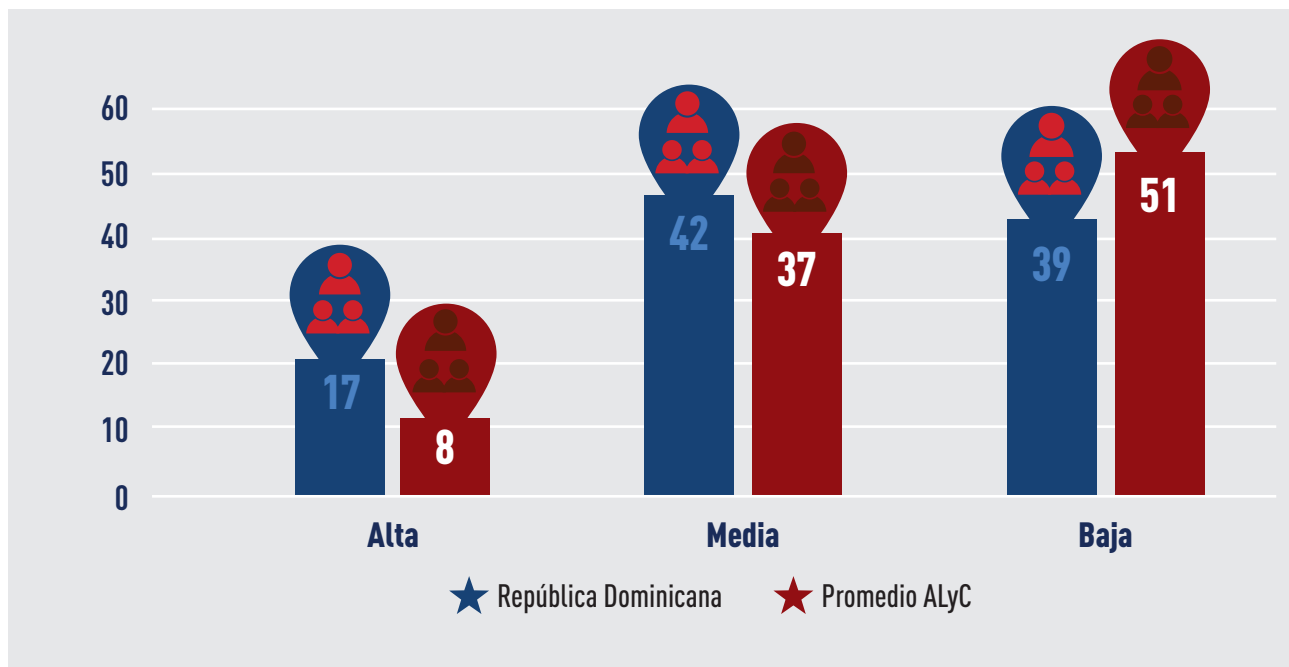


Fuente: Corporación Latinobarómetro (2018)

⁹¹ *Op. cit.*, Espinal, R., Morgan, J. y Hartlyn, J. (2010). Sociedad Civil y Poder Político en la República Dominicana, América Latina Hoy, Vol. 56, dic 2010, Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, Salamanca, pág. 210.

GRÁFICO A14

AUTOIDENTIFICACIÓN DE CLASE SOCIAL (%) REPÚBLICA DOMINICANA (2018)



Fuente: Corporación Latinobarómetro (2018)

su situación en los próximos meses mejorará (58%) que entre el conjunto de los latinoamericanos (45%). Pocas personas encuestadas estaban satisfechas con el funcionamiento de la economía (14% de las personas dominicanas y 16% de las latinoamericanas), y pocas se encontraban satisfechas con el funcionamiento de la democracia (16% y 17% respectivamente). No obstante, la satisfacción con la propia vida alcanzó el 85% para las personas dominicanas y el 73% para las latinoamericanas. La intención de irse a vivir a otro país fue mucho más alta en la República Dominicana (53%) que el porcentaje general para la región (27%).

A pesar de algunas condiciones económicas adversas, la sociedad dominicana tiene un sentido fuerte de la movilidad social, no solo por el alto porcentaje de intención de emigrar (y aquellas personas que han

emigrado), sino también por el porcentaje que se auto considera clase media o alta en comparación con la región. En el Latinobarómetro 2018, el 42% de las personas dominicanas se autodefinió como clase media, comparadas con el 37% de las personas latinoamericanas en conjunto. El 17% se autodefinió como clase alta, comparadas con el 8% regional. Aunque la autoidentificación de clase no es un indicador “objetivo” de la posición social, es importante en tanto en cuanto es una percepción de la población.

Las actitudes y opiniones sobre la democracia y en la democracia son cambiantes, y moldeadas tanto por las experiencias personales y grupales, como por las corrientes de opinión que prevalecen en un momento determinado y por la situación económica del país. El desarrollo de los medios de comunicación y las redes

sociales presenta nuevos desafíos para las y los gobernantes en la búsqueda de legitimidad y gobernabilidad. En estos nuevos contextos, la cohesión social es, en parte, producto de las políticas públicas, y en parte, de una narrativa política aceptable de convencimiento.

Conclusión

El 40 aniversario de la transición democrática en la República Dominicana encontró al sistema partidario poco competitivo y poco democrático, con estructuras de dirección osificadas y decisiones concentradas en las cúpulas.

El sistema electoral ha mejorado en su normatividad y tecnología, pero son recurrentes los episodios que generan desconfianza al producirse las elecciones. Esto se ve agravado por el hecho de que los partidos electoralmente perdedores carecen de la costumbre de admitir la derrota. También hay una gran disparidad de acceso a recursos en la competencia electoral y ha sido difícil aprobar Leyes para regular el financiamiento de los partidos. La nueva Ley de Partidos 33-18 del año 2018, si se aplica, se pondrá a prueba en la campaña electoral para las elecciones de 2020. Se sabrá entonces si la Ley contiene las disposiciones suficientes para asegurar una mayor competitividad electoral.

El sistema de partidos, aunque no ha colapsado, está debilitado por las persistentes luchas personalistas que se producen en los partidos por la nominación presidencial, lo que ha llevado a la fragmentación del PRSC y del PRD, y mantiene en fuerte tensión al PLD. Los proyectos reeleccionistas constituyen siempre un retranque al desarrollo institucional y limitan la alternancia en el poder, y en la República Dominicana han sido persistentes.

El caudillismo se ha constituido como una característica endémica de la política dominicana, que el pro-

ceso democrático no ha logrado erradicar. El reeleccionismo es una expresión de ese caudillismo, y a la vez, ese caudillismo se sustenta en un clientelismo con amplios tentáculos que estructura la relación entre el Estado y la sociedad. La corrupción es también persistente y genera cada vez más descontento, sobre todo, en las capas medias.

Mientras la economía ha crecido y el Estado se ha mostrado capaz de seguir aumentando el presupuesto nacional y endeudándose, el sistema político ha logrado una relativa estabilidad, a pesar del fraccionamiento partidario. Se observan sin embargo preocupantes niveles de endeudamiento del Gobierno y la disminución significativa de la confianza ciudadana en las principales instituciones públicas que sustentan la democracia, tales como el Sistema Judicial y el Poder Legislativo, y los mismos partidos políticos. Ambos son síntomas preocupantes en cuanto a calidad democrática en la República Dominicana.

Por su comportamiento, parecería que la alta dirigencia política dominicana no está prestando la atención debida a las señales de alerta que está dando la ciudadanía en encuestas de opinión pública, y que pueden eventualmente llegar a comprometer la estabilidad del sistema político que se gestó en 1978, un sistema que necesita importantes reformas para que la República Dominicana logre avanzar en su proceso de democratización.

Este Informe ofrece un análisis de distintas dimensiones, componentes e indicadores que se consideran importantes para evaluar el funcionamiento de la democracia, y, tarea más compleja aún, de su calidad. No existe una forma precisa y unívoca de analizar la democracia, pero los datos que aporta este Informe podrán servir de referente para identificar fortalezas y debilidades del proceso democrático dominicano y de las instituciones fundamentales que sirven de sustento a la democracia.

2.

CALIDAD DE LA
DEMOCRACIA
EN LA REPÚBLICA DOMINICANA.



CALIDAD DE LA **DEMOCRACIA** EN LA REPÚBLICA DOMINICANA.

1. Calidad de la democracia: definiciones, mediciones y fuentes de datos

1.1. Definir y medir la calidad democrática

El presente Informe tiene como objeto presentar un análisis comparativo de la calidad democrática en la República Dominicana, a partir de los datos disponibles en bases de datos oficiales, de organismos multilaterales y de organizaciones internacionales de la sociedad civil.

Lo anterior implica un esfuerzo por operativizar el concepto de democracia y establecer los criterios para evaluar la calidad de esta en el país. Se trata de una tarea compleja, porque la democracia es un significante que puede ser enfocado desde diferentes perspectivas teóricas y políticas¹.

En el estudio de la democracia pueden distinguirse dos grandes enfoques. El primero es el enfoque procedimental, que define la democracia básicamente

solo en términos electorales. Dentro de este enfoque de democracia electoral hay una corriente minimalista y otra maximalista². La definición minimalista asume que lo único necesario para que exista una democracia es la celebración regular de elecciones en las que se respete la libertad asociativa de la ciudadanía. En la concepción maximalista se incluyen otros atributos, como el sufragio universal, la participación plena, las libertades civiles, el poder efectivo para gobernar por parte de las y los representantes electos, y el control en los procesos de toma de decisiones a todos los niveles por parte de la ciudadanía³. Esta concepción valora en especial la ausencia de restricciones indirectas al derecho a elegir o ser elegida o elegido, así como el desarrollo de elecciones en un contexto de libertad de expresión y derecho a la información⁴.

El segundo gran enfoque es el sustantivo, según el cual la democracia implica ciertas expectativas con relación a la calidad de vida de la ciudadanía, así como normas de inclusión y tolerancia a la diversidad. La legitimidad

1 Laclau, E. (2014). Los Fundamentos Retóricos de la Sociedad, Pléyade, Revista de Humanidades y Ciencias Sociales, Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires.

2 Teorell, J., Coppedge, M., Skaaning, S. y Lindberg, S. (2016). Measuring Electoral Democracy with V-dem Data: Introducing a New Polyarchy Index, Working Paper Series 2016, No. 25, pág. 5, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Gotemburgo, Gotemburgo.

3 Uribe, R. (2006). Dimensiones para la Democracia: Espacios y Criterios. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.

4 Teorell, J., Coppedge, M., Skaaning, S. y Lindberg, S. (2016). Measuring Electoral Democracy with V-dem Data: Introducing a New Polyarchy Index, Working Paper Series 2016, No. 25, pág. 6, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Gotemburgo, Gotemburgo.

democrática de tipo sustancial impone representación, inclusión y participación para dar cabida a poblaciones excluidas y grupos minoritarios. Los atributos del modelo de democracia sustantiva en el contexto actual incluyen una democracia de control, el público como termostato regulador de la acción gubernamental, la evaluación de las políticas públicas por parte de la ciudadanía, y su capacidad para vigilar y denunciar a sus representantes⁵.

Desde inicios del siglo XXI, diversos autores y organismos se han planteado la tarea de caracterizar una democracia de ciudadanas y ciudadanos⁶. Balibar⁷ señala el surgimiento de una ciudadanía social como característica de las democracias contemporáneas, lo que implica no solo la participación política, sino también el pleno otorgamiento y ejercicio de derechos sociales y económicos. En este sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) indicó de forma contundente en su Informe sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina, que “las consecuencias prácticas de las diferentes concepciones son sustantivas a la hora de imaginar las políticas y las estrategias de sustentabilidad democrática”. Esta afirmación se refiere al hecho de que, desde inicios del siglo XXI, no solo no se redujo la desigualdad en la región, sino que las condiciones laborales desmejoraron⁸.

Este reporte asume el enfoque sustantivo para examinar la calidad democrática en la República Dominicana.

1.2. Dimensiones de la calidad democrática

Para el análisis, se han identificado seis dimensiones de calidad democrática y, en consecuencia, se han seleccionado aquellas fuentes que permiten realizar una

Tabla 1.
DIMENSIONES DE LA DEMOCRACIA Y SUS COMPONENTES

| 1) Derechos políticos y sistema electoral | 2) Derechos fundamentales | 3) Estado de Derecho |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Elecciones justas y libres • Derecho de asociación • Definición incluyente de la ciudadanía • Libertad de expresión • Financiamiento de los partidos políticos • Cultura democrática en los partidos políticos | <ul style="list-style-type: none"> • Libertades civiles • Igualdad de género • Derechos de minorías | <ul style="list-style-type: none"> • Frenos y contrapesos • Corrupción • Seguridad ciudadana • Eficacia del Poder Judicial |
| 4) Calidad de la gestión pública | 5) Calidad de vida y equidad social y económica | 6) Cultura política democrática |
| <ul style="list-style-type: none"> • Efectividad del Gobierno • Confianza en las instituciones • Eficacia de la gestión municipal y democracia local | <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a la educación y al conocimiento • Acceso a la salud • Acceso a una vivienda digna • Igualdad económica | <ul style="list-style-type: none"> • Valores democráticos • Ciudadanía activa |

Fuente: Elaboración propia.

⁵ Rosanvallon, P. (2007). *La Contrademocracia: Política en la Era de la Desconfianza*, pág. 295, Manantial, Buenos Aires.

⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*, Buenos Aires.

⁷ Balibar, E. (2013). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Base de Datos del Informe de Desarrollo Humano, pp. 29 - 31, 80 - 82, Ciudadanía, Adriana Hidalgo Editora, Buenos Aires.

⁸ *Id.*, pág. 42.

evaluación coherente y rigurosa de las mismas. Estas seis dimensiones hacen posible sistematizar una multiplicidad de datos, considerando la democracia desde una perspectiva amplia, que incorpora las principales corrientes del pensamiento político contemporáneo. A su vez, las fuentes de información seleccionadas permiten, en la medida de lo posible, observar la evolución de la democracia en el país a través del tiempo, permitiendo crear un contexto comparativo a nivel regional, y, para determinados casos, a nivel mundial. La Tabla 1. presenta las seis dimensiones definidas y sus respectivos componentes.

1.3. Las fuentes y los datos

Para examinar cada subdimensión se utiliza una variedad de indicadores que provienen de diversas fuentes. En cada caso se analiza la idoneidad de los indicadores atendiendo a su comparabilidad con otros países y a la existencia de series de tiempo que permitan apreciar la evolución del indicador.

Asimismo, se opta por estudiar datos de diversas fuentes, porque ello permite robustecer el análisis y complementar fuentes que puedan tener fortalezas distintas.

Con tales consideraciones, las fuentes utilizadas son:

- Estudios e Índices sobre la democracia, fuentes relevantes que producen datos.
 - *Índices del Instituto V-Dem.* Este es un proyecto de la Universidad de Gotemburgo, que utiliza el método de encuestas a expertos para evaluar la democracia en países a nivel mundial, según seis principios: el electoral, el liberal, el de representación, el de equidad, el de participación y el de deliberación. Constituye la mayor base de datos sobre la evolución de la democracia por cada país estudiada desde el siglo XIX.
 - *Índices de Freedom House.* Freedom House compila uno de los primeros y más respetados Índices internacionales que estudia la democracia desde una perspectiva electoral y liberal. También compila un Índice de Libertad de Prensa. Utiliza el método de encuesta a expertos para ambos.
 - *Índice de Estado de Derecho del Proyecto Mundial de Justicia.* El Índice de Estado de Derecho del Proyecto Mundial de Justicia combina una encuesta a expertos y una encuesta a hogares para levantar datos sobre la situación de la Justicia, los derechos fundamentales, la transparencia, la seguridad ciudadana y la institucionalidad democrática en 113 países.
 - *Pruebas PISA de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).* Estas pruebas de capacidades educativas las constituyen exámenes en las áreas de matemáticas, Ciencias y lectoescritura. Se aplica desde principios de la década de 1990 en varios países, aplicándose por primera vez en la República Dominicana en 2015.
- Índices sobre la democracia, fuentes relevantes que sistematizan datos existentes.
 - *Índices del Estado Global de la Democracia del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).* Agrupan 98 indicadores de 14 fuentes distintas y comparan 140 países entre 1975 y 2015.
 - *Índice de Progreso Social del Social Progress Imperative.* Este Índice recopila datos de 146 países, provenientes de diversas fuentes oficiales o de organismos internacionales. Mide el progreso social según doce componentes, divididos en tres dimensiones, que agrupan 51 indicadores. El Índice se enfoca en los resultados obtenidos por los países en educación, conocimiento, salud, seguridad, vivienda, medio ambiente, inclusión social y Derechos Humanos. Este Índice permite comparar los resultados según región o nivel de ingreso.
- Bases de datos de organismos multilaterales o de la sociedad civil internacional.

- *Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial*: Esta base de datos contiene indicadores individuales y agregados para más de 200 países, sobre gobernanza, rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, calidad de la regulación, Estado de Derecho y control de la corrupción.
- *CEPALSTAT*: Es una herramienta estadística desarrollada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), que agrega datos estadísticos relativos a indicadores sociales, económicos y medioambientales, resultantes tanto de trabajos de la misma CEPAL, como de Oficinas Nacionales de Estadística, Bancos Centrales y otros organismos internacionales.
- *Base de datos del Observatorio Global de la Salud, de la Organización Mundial de la Salud (OMS)*. Compila datos a nivel mundial, proporcionando estimados comparables, así como análisis de la OMS que monitorean la situación y tendencias de salud mundiales, regionales y nacionales.
- Bases de datos oficiales de la República Dominicana
 - *SIUBEN, Sistema Único de Beneficiarios de la Vicepresidencia de la República Dominicana*: Este organismo nacional se encarga de registrar a las familias en condición de pobreza y proporciona datos generales sobre jefatura del hogar, embarazo en la adolescencia, hacinamiento y nivel educativo, entre otros indicadores socioeconómicos.
 - *SISDOM, Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (MEPyD)*: Base de datos compilada por el MEPyD, que recoge estadísticas sobre el desempeño del país en el sector social.
- Estudios patrocinados por organismos internacionales.
 - *ENDESA 2013, Encuesta Demográfica y de Salud de la Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana (ONE)*: Es una encuesta realizada con fondos internacionales por el Centro de Estudios Demográficos de la República Dominicana (CESDEM) en coordinación con el Ministerio de Salud Pública de la República Dominicana (MSP). Esta es la sexta versión de esta encuesta que recopila datos con relación a la situación de la salud en la República Dominicana, incluyendo variables relacionadas con salud materna e infantil, prevalencia anticonceptiva, mortalidad infantil, prevalencia del VIH - SIDA, violencia doméstica, morbilidad y gastos en salud.
 - *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2017 (ENI) de la Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana (ONE)*. Representa la segunda encuesta de este tipo, la primera se realizó en el 2012. Recopila datos sobre las personas inmigrantes y sus descendientes nacidos en la República Dominicana y tiene por objetivo estimar el volumen de personas inmigrantes y sus descendientes de primera generación en el país, determinar sus particularidades demográficas, y describir las características socioeconómicas de esta población. También mide el impacto en esta población del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) y de la Ley 169-14.
- Estudios o encuestas de opinión que levantan datos en la República Dominicana
 - *Encuesta de Cultura Política del Barómetro de las Américas*. Es una encuesta realizada a nivel del continente americano, parte del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés) radicado en la Universidad de Vanderbilt, TN, Estados Unidos.

- *Informe Latinobarómetro*. Es una encuesta de cultura política que se aplica anualmente a nivel de Latinoamérica, realizada por la Corporación Latinobarómetro, organización sin fines de lucro radicada en Santiago de Chile.
- *Encuesta Imaginar el Futuro: Ciudadanía y Democracia en la Cultura Política Dominicana*. Es una encuesta de cultura política con alcance nacional, aplicada por el Instituto de Investigación Social para el Desarrollo (ISD) a finales de 2016. La muestra alcanzó 5033 entrevistas cara a cara con personas adultas ciudadanas dominicanas.

2. Derechos políticos y sistema electoral

Si bien es cierto que la democracia representativa ha sido categorizada por varios autores como insuficiente⁹, es indiscutible que, en la forma moderna del Estado - Nación, es difícil concebir una manera eficaz de gobernar sin la elección de representantes por parte de la ciudadanía¹⁰. El componente electoral puede ser considerado como el requerimiento mínimo que debe tener una democracia para llamarse tal. Con mayor rigor, Teorell *et al.*¹¹, siguiendo a autores como Diamond¹² y Schmitter y Karl¹³, consideran que poco importa la celebración de elecciones si no ocurre en un contexto de libertad generalizada, donde todos los

grupos sociales y étnicos tengan acceso al voto, así como que exista una pluralidad de medios independientes que permita la discusión de ideas para dar sentido al proceso electoral.

Estas exigencias adicionales son importantes por dos razones. Primero, se ha comprobado que una mayor calidad de las elecciones está correlacionada con una mejora en otros indicadores democráticos¹⁴. Segundo, los proyectos políticos autoritarios se han vuelto más astutos en el manejo de la democracia electoral como instrumento para lograr apoyo,¹⁵ por lo que se hace necesario examinar en qué medida los procesos electorales pueden ser programados desde el poder para limitar la competitividad y la diversidad de opciones, o manipular el voto de amplios segmentos de la ciudadanía.

Otra cuestión que considerar en el desarrollo de la democracia electoral es la calidad del sistema de partidos. Una mirada al funcionamiento de los partidos políticos puede arrojar información relevante, relativa al nivel de pluralismo político y a la calidad de la democracia en general¹⁶.

2.1. Análisis de los datos

Los componentes escogidos para abordar la calidad de los derechos políticos y el sistema electoral son: **i) Elecciones justas y libres;** **ii) Derecho de asociación política y civil;**

⁹ Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge; Cunningham, F. (2002). *Theories of Democracy: A Critical Introduction*, Routledge Contemporary Political Philosophy, Londres.

¹⁰ Edgell, E., Mechkova, V., Altman, D., et al. (2015). *When and Where Do Elections Matter? A Global Test of the Democratization by Election Hypothesis, 1900 - 2012*, Working Paper Series, pág. 3, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Gotemburgo, Gotemburgo.

¹¹ *Op. cit.*, Teorell, J., Coppedge, M., Skaaning, S. y Lindberg, S. (2016), pág. 9.

¹² Diamond, L. (2002). *Thinking about Hybrid Regimes*, *Journal of Democracy*, Vol. 13, pp. 21 - 35, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

¹³ Schmitter, P. y Karl, T. (1991). *What Democracy Is... and Is Not*, *Journal of Democracy*, pp. 75 - 88, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

¹⁴ *Op. cit.*, Edgell, E., Mechkova, V., Altman, D., et al. (2015), pág. 22.

¹⁵ Lurhmann, A., Lindberg, S. (2018). *Keeping the Democratic Façade: Contemporary Autocratization as a Game of Deception*, Working Paper Series, Vol. 75, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Gotemburgo, Gotemburgo.

¹⁶ Freidberg, F. y Alcántara, M. (2009). *Selección de Candidatos, Política Partidista y Rendimiento Democrático: Una Introducción*, en: *Selección de Candidatos, Política Partidista y Rendimiento Democrático*, Volumen Editado, Ciudad de México.

iii) *Definición incluyente de la ciudadanía*; iv) *Libertad de expresión*; v) *Financiamiento de los partidos políticos*; y vi) *Cultura democrática en los partidos políticos*.

Cada uno de estos componentes se examinará atendiendo a indicadores idóneos, señalados en los acápite siguientes, que permitirán valorar el desempeño de la República Dominicana a través del tiempo y en comparación con otros países.

La mayoría de los indicadores utilizados en este capítulo han sido tomados del Índice de Democracia Electoral del Instituto V-Dem; en algunos casos se ha recurrido a indicadores de otras fuentes para complementar esa información. Para cada componente se detallará el origen y naturaleza de cada indicador.

Siempre que los datos lo permitan, al abordar cada componente, primero se detallará el desempeño del país en el subíndice de democracia electoral correspondiente y luego se examinará cada uno de los indicadores que forman el subíndice. Así, por ejemplo, el Índice de Democracia Electoral del Instituto V-Dem, contiene un subíndice sobre la organización de las elecciones; pues bien: al analizar el componente de elecciones libres y justas, se detalla la posición del país en dicho subíndice y luego se analiza cada uno de los indicadores que lo conforman.

En esa misma línea, para tener una idea general sobre esta dimensión, antes de pasar al examen de cada componente, primero se muestra el desempeño de la República Dominicana en el Índice de Democracia Electoral del Instituto V-Dem. Este Índice va de 0 a 1, en el que 1 indica una mayor calidad de la democracia electoral. El Índice es calculado a partir de 40 indicadores que miden diversos aspectos de la democracia electoral.

Como se ve en la siguiente Tabla 2.1, en el 2017, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.54, ubicándose en el lugar 20 de 24 países de América Latina y el Caribe, superando únicamente a Haití (0.52), Honduras (0.46), Nicaragua (0.31) y Venezuela (0.27). La región estuvo encabezada por

Costa Rica (0.89), Chile y Uruguay (ambos 0.86) y Jamaica (0.83). El promedio de la región en ese año fue de 0.65.

La puntuación de la República Dominicana fue descendiendo desde el año 2000, cuando alcanzó su puntuación más alta en este Índice (0.67). Esto implica un

Tabla 2.1.
PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL COMPONENTE DE DEMOCRACIA ELECTORAL (2017)

| | |
|-----------------------------|-------------|
| Costa Rica | 0.89 |
| Chile | 0.86 |
| Uruguay | 0.86 |
| Jamaica | 0.83 |
| Surinam | 0.80 |
| Barbados | 0.77 |
| Argentina | 0.77 |
| Panamá | 0.76 |
| Trinidad y Tobago | 0.76 |
| Brasil | 0.75 |
| Perú | 0.74 |
| Guyana | 0.70 |
| Guatemala | 0.67 |
| El Salvador | 0.66 |
| Bolivia | 0.65 |
| México | 0.65 |
| Paraguay | 0.65 |
| Colombia | 0.63 |
| Ecuador | 0.61 |
| República Dominicana | 0.54 |
| Haití | 0.52 |
| Honduras | 0.46 |
| Nicaragua | 0.31 |
| Venezuela | 0.27 |

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (2017)

deterioro de la calidad de la democracia electoral en los últimos años. A continuación, se examinan los seis componentes seleccionados para explorar con mayor detalle la situación de la democracia electoral en la República Dominicana, y determinar las posibles causas del deterioro registrado.

i) Elecciones justas y libres

El primer y más básico aspecto de una democracia es que la ciudadanía pueda elegir a sus representantes mediante el voto, libre de coerción o cooptación. Un país democrático debe garantizar que los procesos electorales resulten justos para las personas involucradas, y que los resultados correspondan verdaderamente a la votación de la ciudadanía.

Para analizar este componente, se utilizaron los ocho indicadores que forman el Índice de Elecciones Libres y Justas del Instituto V-Dem. Este Índice, que a su vez es parte del Índice de Democracia Electoral examinado anteriormente, se enfoca en la calidad de la organización y celebración de las elecciones. Al igual que en otros casos, el Índice asume valores de entre 0 y 1, en los que 1 indica una mayor calidad democrática del proceso electoral.

Los ocho indicadores de este Índice, y por tanto de este componente son: **a) Autonomía del Órgano Electoral;** **b) Capacidad del Órgano Electoral;** **c) Registro de votantes;** **d) Compra de votos;** **e) Otras irregularidades durante el proceso electoral;** **f) Intimidación por parte de agentes estatales;** **g) Violencia por parte de agentes no estatales;** y **h) Elecciones equitativas (competitivas)**¹⁷.

Como se aprecia en la siguiente Tabla 2.2, en 2017 la República Dominicana se encontró entre los cinco países con menor puntuación de América Latina y el Caribe, ocupando el lugar 20 de 24, con una puntuación de 0.54. El Índice fue encabezado por Chile (0.97), Costa Rica (0.96), Uruguay (0.96) y Surinam (0.93). Los

Tabla 2.2.

ÍNDICE DE ELECCIONES LIBRES Y JUSTAS (V-DEM) PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (2017)

| | |
|-----------------------------|-------------|
| Chile | 0.97 |
| Costa Rica | 0.96 |
| Uruguay | 0.96 |
| Surinam | 0.93 |
| Brasil | 0.88 |
| Perú | 0.88 |
| Jamaica | 0.87 |
| Panamá | 0.87 |
| Trinidad y Tobago | 0.86 |
| Argentina | 0.82 |
| Barbados | 0.80 |
| México | 0.74 |
| Guyana | 0.72 |
| Guatemala | 0.72 |
| Ecuador | 0.72 |
| Paraguay | 0.71 |
| Bolivia | 0.70 |
| El Salvador | 0.67 |
| Colombia | 0.64 |
| República Dominicana | 0.54 |
| Honduras | 0.38 |
| Haití | 0.37 |
| Nicaragua | 0.28 |
| Venezuela | 0.28 |

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (2017)

países con menor puntuación fueron Venezuela (0.28), Nicaragua (0.28), Haití (0.37), Honduras (0.38) y la República Dominicana.

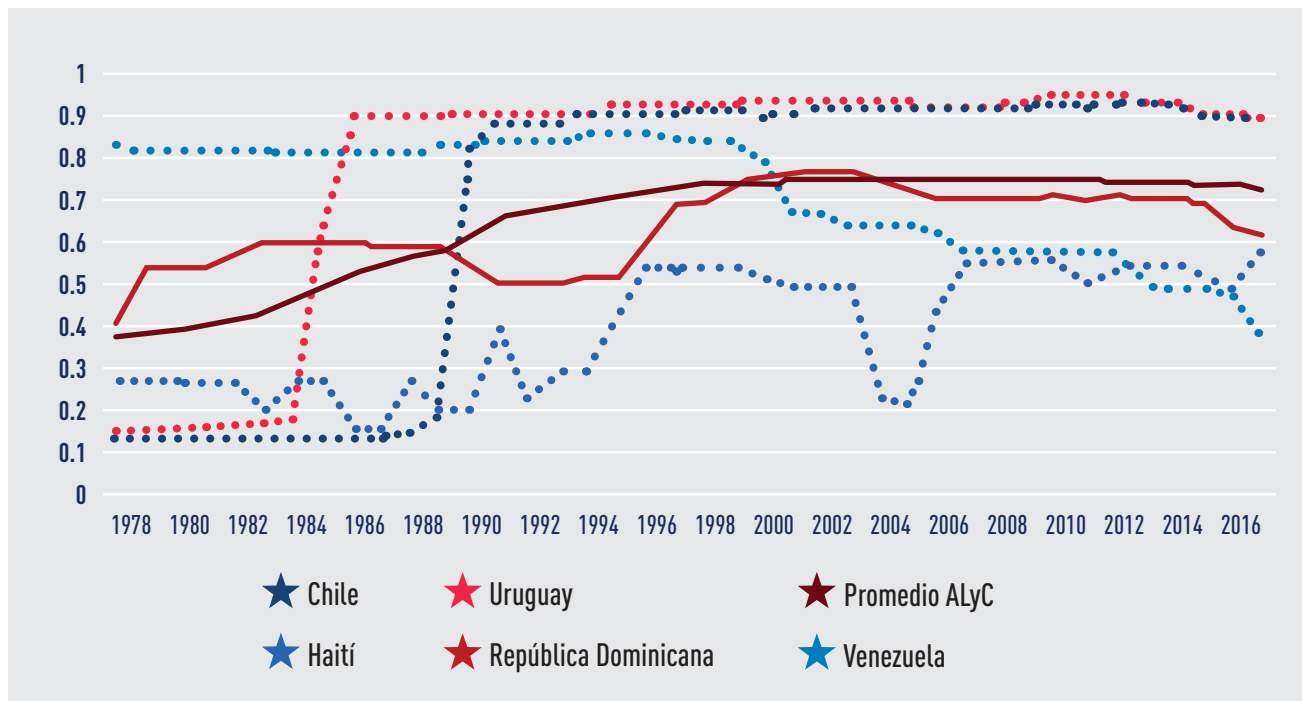
¹⁷ Coppedge, M., John, G., Carl, K., *et al.* (2018). V-Dem Codebook, Varieties of Democracy, V-Dem Project, pág. 61, Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Gotemburgo, Gotemburgo.

Desde un punto de vista histórico, el país siempre se mantuvo por debajo del promedio regional. Sin embargo, alcanzó su máxima puntuación a finales de la década del 1990 y principios de la década del 2000, tras las reformas de 1994.

Según se evidencia en el siguiente Gráfico 2.1, la República Dominicana experimentó un avance durante la década de 1980 y luego una caída estrepitosa en la primera mitad de la década de 1990, producto de los fraudes electorales de 1990 y 1994. En 1994, el país alcanzó su puntuación más baja (0.28).

Tras las elecciones de 1994, la Organización de Estados Americanos (OEA) elaboró un informe en el cual se revelan una serie de irregularidades que viciaron el proceso electoral. Tras este documento, la continua presión de movimientos y partidos de oposición, así como de actores internacionales, obligó a un proceso de negociación que culminó en el “Pacto por la Democracia” que, entre otras cosas, reformó considerablemente el sistema electoral, prohibiendo la reelección, instaurando la segunda vuelta electoral y estableciendo una nueva dirección para la Junta Central Electoral de la República Dominicana (JCE)¹⁸.

GRÁFICO 2.1
ÍNDICE DE ELECCIONES LIBRES Y JUSTAS
REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (1978 - 2016)



Fuente: Elaboración propia con datos de V-Dem Institute (1978 - 2016)

18 Espinal, R. (1999). Conflictos Electorales, Reformas Políticas y Proceso Democrático en la República Dominicana, en Brea, R., Espinal, R. y Valerio-Holguín, F., La República Dominicana en el Umbral del Siglo XXI: Cultura, Política y Cambio Social, pp. 281 - 302, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Santo Domingo, y Jiménez, J. (1999). Los Partidos Políticos en la República Dominicana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Programa República Dominicana (FLACSO-RD), Santo Domingo.

Así, desde 1996, el sistema electoral dominicano avanzó considerablemente, alcanzando su puntuación más alta (0.72) en el Índice examinado para el 2002. No obstante, desde entonces tendió a la baja, y para las elecciones del 2016, registró una puntuación de 0.55, mientras que el promedio regional se mantuvo estable en 0.70.

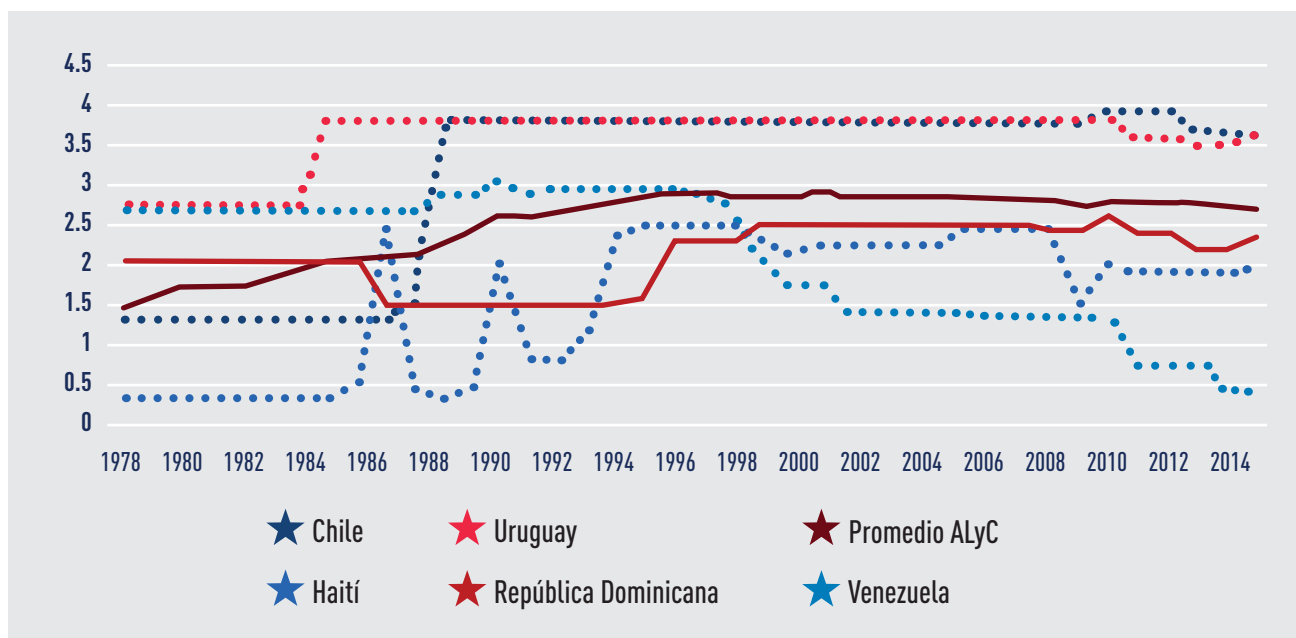
Como ya se señaló, este Índice es un resumen de ocho indicadores: **a) Autonomía del Órgano Electoral;** **b) Capacidad del Órgano Electoral;** **c) Registro de votantes;** **d) Compra de votos;** **e) Otras irregularidades durante el proceso electoral;** **f) Intimidación por parte de agentes estatales;** **g) Violencia por parte de agentes no estatales;** y **h) Elecciones equitativas (competitivas).** A continuación se examina cada uno de ellos por separado. Todos los indicadores asumen valores de entre 0 y 4, siendo 4 el valor que indica una mayor calidad

democrática. Es importante recordar que las puntuaciones se obtienen a partir de encuestas a expertos.

2.1.1.1) Autonomía del Órgano Electoral: Valora la independencia de la Junta Central Electoral de la República Dominicana (JCE) al momento de aplicar las Leyes y actuar como administradora imparcial durante las elecciones nacionales.

Históricamente, el país presentó una puntuación por debajo del promedio regional para este indicador, y este sigue siendo el caso aún en el presente. En 2016, el país obtuvo una puntuación de 2.19. Si bien esto representó un ligero descenso con relación a su mejor marca, este indicador se mantuvo más o menos estable, con puntuaciones de entre 2 y 2.5 desde finales de la década de 1990. El siguiente Gráfico 2.2 muestra la evolución de la puntuación del país en este indicador, junto a otros países seleccionados.

GRÁFICO 2.2
EVOLUCIÓN DEL INDICADOR DE AUTONOMÍA DEL ÓRGANO ELECTORAL
REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (1978 - 2014)



Fuente: Elaboración propia con datos de V-Dem Institute (1978 - 2014)

La puntuación obtenida por la República Dominicana indica una “autonomía ambigua” donde, si bien es cierto que el Órgano Electoral es autónomo sobre papel, es decir ateniéndonos a la legislación nacional, en la práctica existen sesgos hacia el Gobierno por parte de sus miembros directivos, y no está claro qué tanto influyen estos sesgos en el resultado electoral¹⁹. Esta puntuación revela que no se avanzó significativamente en la autonomía de la Junta Central Electoral de la República Dominicana (JCE), siendo admitida la correlación entre la independencia de este órgano y la mejora en los otros indicadores electorales²⁰.

2.1.1.2) Capacidad del Órgano Electoral: Este indicador mide si dicho órgano cuenta con suficientes recursos y personal para ejercer correctamente sus funciones, especialmente en periodo de elecciones²¹.

Desde 1978, el país mantuvo una puntuación superior al promedio regional, salvo en el periodo 1990 - 1994, cuando estuvo por debajo de dicho promedio debido al contexto de crisis electoral.

Para el año 2000, el indicador alcanzó su nivel más alto, con una puntuación de 3.51, comparable a la de los países con mejor rendimiento en términos electorales, como Chile (3.39) y Uruguay (3.71), y por encima del promedio regional de 3.08. Sin embargo, durante los años electorales de 2012 y 2016, este indicador experimentó bajas a 3.08 y 3.14 respectivamente, demostrando el surgimiento de ciertas debilidades al momento de realizarse las elecciones. En el caso de

2016, por ejemplo, la Organización de Estados Americanos (OEA) reporta serios cuestionamientos sobre la implementación del conteo electrónico de votos y la capacidad técnica de la que disponía la Junta Central Electoral de la República Dominicana (JCE) para llevar a cabo ese cambio²².

El siguiente Gráfico 2.3 muestra la evolución de la puntuación del país para este indicador, junto a otros países seleccionados.

2.1.1.3) Registro de votantes: Se refiere a la existencia de un registro preciso de las ciudadanas y ciudadanos habilitadas y habilitados para votar²³. Tras la crisis electoral de 1994, el país experimentó una mejora continua hasta el año 2001, cuando alcanzó una puntuación de 3.5 y se posicionó por encima del promedio regional. En 2016, el país registró una puntuación de 3.14.

2.1.1.4) Compra de votos: Este indicador mide qué tan generalizada es dicha práctica en cada proceso electoral. De los indicadores considerados, en este la República Dominicana registró su peor puntuación. Entre 2000 y 2016, el país obtuvo un promedio de 0.40, lo que indica que la compra de votos fue generalizada en todo el territorio y por la mayoría de los actores políticos relevantes²⁴. Esta fue la peor puntuación de todos los países de la región en el periodo, pues el promedio regional durante el mismo fue de 1.94, es decir casi cinco veces más alto que la puntuación del país.

¹⁹ Coppedge, M., John, G., Carl, K., *et al.* (2018). V-Dem Codebook, Varieties of Democracy, V-Dem Project, pág. 53, Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Gotemburgo, Gotemburgo.

²⁰ *Op. cit.* Edgell, E., Mechkova, V., Altman, D., *et al.* (2015), pág. 22.

²¹ *Op. cit.* Coppedge, M., John, G., Carl, K., *et al.* (2018), pág. 54.

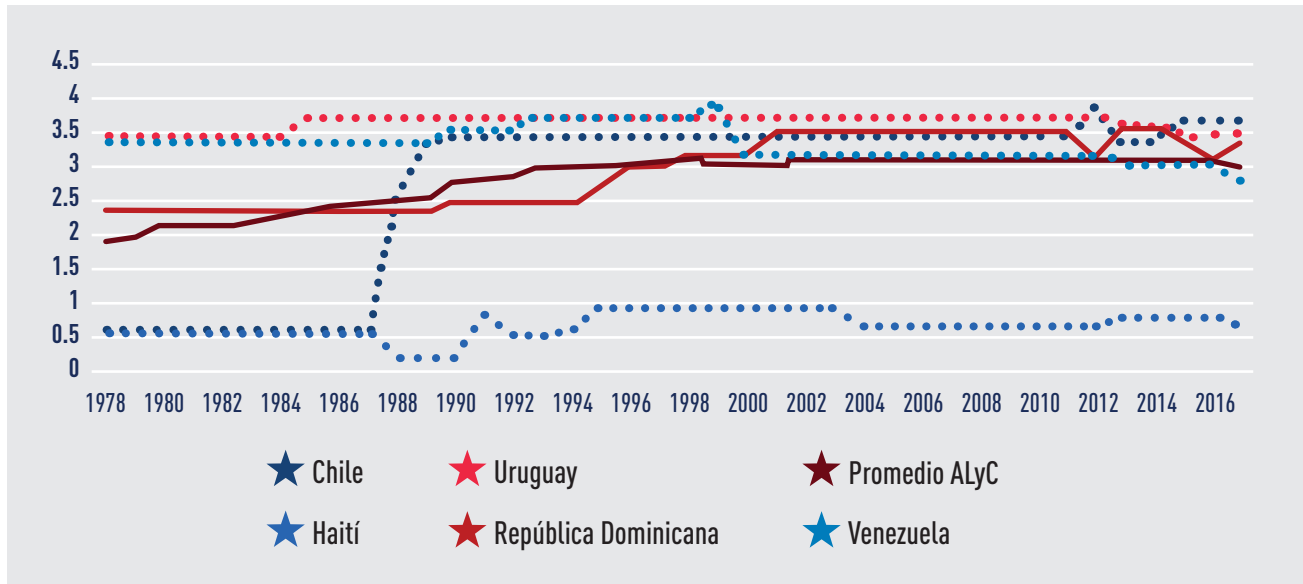
²² Organización de Estados Americanos (OEA). (2016). Informe de la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA) a las Elecciones Ordinarias, Generales, Congresionales y de Representantes de la Comunidad Dominicana en el Exterior 2016, pág. 6, Washington D. C.

²³ Coppedge, M., John, G., Carl, K., *et al.* (2018). V-Dem Codebook, Varieties of Democracy, V-Dem Project, pág. 55, Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Gotemburgo, Gotemburgo.

²⁴ *Id.*, pág. 61.

GRÁFICO 2.3

**INDICADOR DE CAPACIDAD DEL ÓRGANO ELECTORAL
REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (1978 - 2016)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (1978 - 2018)

La siguiente Tabla 2.3 muestra la puntuación obtenida por el país en los años 2017 y 2000, así como el promedio obtenido durante ese mismo periodo, en comparación con otros países seleccionados.

Tabla 2.3

**COMPARACIÓN CON PAÍSES RELEVANTES
EN EL INDICADOR DE COMPRA DE VOTOS
(2000 - 2017)**

| | Promedio 2000-2017 | 2000 | 2017 |
|-----------------------------|-----------------------|-------------|-------------|
| Uruguay | 3.81 | 3.79 | 3.86 |
| Costa Rica | 3.16 | 2.78 | 3.54 |
| Venezuela | 1.93 | 2.57 | 1.29 |
| Nicaragua | 1.81 | 1.89 | 1.85 |
| República Dominicana | 0.40 | 0.71 | 0.28 |
| Promedio Regional | 1.96 | 1.80 | 2.24 |

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (2000 - 2017)

Los reportes de la Misión Electoral de la Organización de Estados Americanos en la República Dominicana corroboran lo habitual que fue la compra de votos en el país. La misión de la Organización de Estados Americanos (OEA) reportó denuncias sobre compra de votos en 2004²⁵, 2006²⁶, 2010²⁷ y 2016²⁸. En 2010,

²⁵ Organización de Estados Americanos (OEA). (2005). Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA a las Elecciones Presidenciales en la República Dominicana 2004, Washington D. C.

²⁶ Organización de Estados Americanos (OEA). (2006). Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA a las Elecciones Ordinarias, Generales, Congresionales y Municipales de la República Dominicana 2006, Washington, D. C.

²⁷ Organización de Estados Americanos (OEA). (2012). Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA a las Elecciones Ordinarias, Generales, Congresionales y Municipales de la República Dominicana 2010, Washington D. C.

²⁸ Organización de Estado Americanos (OEA). (2016). Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA a las Elecciones Ordinarias, Generales, Congresionales y de Representantes de la Comunidad Dominicana en el Exterior 2016, pág. 6, Washington D. C.

el reporte de la misión afirmó que “durante el día de la elección, los observadores constataron la compra de cédulas y votos por parte de partidarios de las distintas fuerzas en contienda”²⁹.

En comparación con otros países de la región, estos reportes confirman la particularidad del problema en la República Dominicana. Durante las últimas elecciones, solo en Haití y en Colombia se reportó una ocurrencia habitual de la compra de votos. Si embargo, en el caso de Colombia, se notaron esfuerzos por parte del Consejo Nacional Electoral para combatir la práctica³⁰.

2.1.1.5) Otras irregularidades en el proceso electoral: Este indicador evalúa la administración del proceso de votación y conteo (por ejemplo, votos múltiples, doble cedulación, conteo sesgado de los votos, manipulación de las actas electorales, etc.). Este indicador no trata la violencia durante las elecciones (la cual constituye un indicador por sí sola), ni los inconvenientes sufridos por las y los votantes individuales a la hora de ejercer su derecho³¹.

En 2016, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 1.5 en el indicador relativo a “otras irregularidades”. Ese mismo año, el promedio regional fue de 1.84. Sin embargo, el país experimentó un ligero descenso desde el año 2000, cuando obtuvo una puntuación de 1.76. En el periodo 2000 - 2016, el país promedió una puntuación de 1.72, mientras en el mismo periodo, el promedio regional se ubicó en 2.42. Como referencia, durante este periodo, Uruguay y Costa Rica mantuvieron promedios de 3.71 y 3.29, respectivamente, y Haití, Nicaragua y Venezuela mantuvieron promedios de 1.58, 1.7 y 1.81, respectivamente. La República Dominicana se ubicó entre los cinco países con peor puntuación en este indicador en la región. La si-

guiente Tabla 2.4 muestra la puntuación obtenida por el país en los años 2017 y 2000, así como el promedio obtenido por el país durante ese mismo periodo, en comparación con otros países seleccionados.

Tabla 2.4
COMPARACIÓN CON PAÍSES RELEVANTES EN EL INDICADOR DE OTRAS IRREGULARIDADES EN EL PROCESO ELECTORAL (2000 – 2017)

| | Promedio | 2000 | 2017 |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2000-2017 | | |
| Uruguay | 3.71 | 3.82 | 3.43 |
| Costa Rica | 3.29 | 3.67 | 3.60 |
| Venezuela | 1.81 | 2.57 | 0.2 |
| República Dominicana | 1.72 | 1.76 | 1.50 |
| Nicaragua | 1.70 | 2.23 | 1.27 |
| Promedio Regional | 2.42 | 2.25 | 1.84 |

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (2000 - 2017)

2.1.1.6) Intimidación por parte de agentes estatales: Este indicador mide en qué grado el Gobierno utiliza las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para intimidar a la oposición o a la ciudadanía. Para este indicador, el país registró buenos resultados. En 2016 obtuvo una puntuación de 3.31, y entre 2000 y 2016 mantuvo un promedio de 3.45. Durante el mismo periodo, el promedio regional fue de 3.32. La siguiente Tabla 2.5 muestra la puntuación obtenida por el país en los años 2017 y 2000, así como el promedio obtenido por el país durante ese mismo periodo, en comparación con otros países seleccionados.

²⁹ *Op. cit.*, Organización de Estados Americanos (OEA). (2012).

³⁰ Organización de Estados Americanos (OEA). (2016). Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA a las Elecciones Legislativas, Presidenciales, Municipales y Locales de Haití 2015, pág. 2, Washington D. C y Organización de Estados Americanos (OEA). (2017). Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA a las Elecciones de Autoridades Municipales de la República de Colombia 2015, pág. 4, Washington D. C.

³¹ *Id.* pág. 57.

Tabla 2.5

COMPARACIÓN CON PAÍSES RELEVANTES EN EL INDICADOR DE INTIMIDACIÓN POR AGENTES ESTATALES (2017)

| | Promedio | 2000 | 2017 |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2000-2017 | | |
| Costa Rica | 3.96 | 3.95 | 3.96 |
| Uruguay | 3.95 | 3.91 | 3.97 |
| República Dominicana | 3.45 | 3.58 | 3.31 |
| Nicaragua | 2.70 | 2.99 | 2.09 |
| Venezuela | 2.34 | 3.49 | 2 |
| Promedio Regional | 3.32 | 3.26 | 3.18 |

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (2017)

2.1.1.7) Intimidación por parte de agentes no estatales: Más allá de la violencia ejercida por agentes estatales, la integridad de un proceso electoral también puede estar en juego por violencia de agentes no estatales, aliados tanto del Gobierno como de partidos de la oposición. Para este indicador, el país también ob-

Tabla 2.6

COMPARACIÓN CON PAÍSES RELEVANTES EN EL INDICADOR DE INTIMIDACIÓN POR AGENTES NO ESTATALES (2017)

| | Promedio | 2000 | 2017 |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2000-2017 | | |
| Costa Rica | 3.94 | 3.95 | 3.87 |
| Uruguay | 3.94 | 3.91 | 3.94 |
| Venezuela | 3.14 | 3.81 | 1.81 |
| Nicaragua | 2.83 | 3.29 | 2.55 |
| República Dominicana | 2.76 | 2.73 | 3.03 |
| Promedio Regional | 3.21 | 3.21 | 2.54 |

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (2017)

tuvo una calificación alta, habiendo registrado un aumento sostenido entre el 2000 - cuando alcanzó 2.73 puntos - y el 2017 - cuando registró 3.03 -. Esto implica la existencia de eventos esporádicos de violencia, pero que no afectan de manera considerable el desarrollo del proceso electoral. La Tabla 2.6 muestra la puntuación obtenida por el país en los años 2017 y 2000, así como el promedio obtenido por el país durante ese mismo periodo, en comparación con otros países seleccionados.

2.1.1.8) Elecciones equitativas (competitivas): Independiente mente de los indicadores analizados anteriormente en esta sección, este indicador mide hasta qué punto se pueden considerar justas las elecciones, incluyendo no solo el momento de su celebración, sino también la etapa preelectoral y poselectoral. Para este indicador, durante las últimas décadas, la República Dominicana mantuvo un promedio similar al promedio regional. Sin embargo, existió un fuerte declive desde las últimas elecciones de 2016, perdiendo el país más de 1 punto. Cabe destacar que los países con mejor promedio, Costa Rica y Uruguay, pudieron mantener y hasta mejorar un poco su puntuación, mientras que los paí-

Tabla 2.7

COMPARACIÓN CON PAÍSES RELEVANTES EN EL INDICADOR DE ELECCIONES EQUITATIVAS (2017)³²

| | Promedio | 2000 | 2017 |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2000-2017 | | |
| Costa Rica | 3.89 | 3.82 | 3.89 |
| Uruguay | 3.85 | 3.78 | 3.85 |
| República Dominicana | 3.19 | 3.63 | 2.44 |
| Nicaragua | 2.53 | 3.23 | 1.68 |
| Venezuela | 2.35 | 3.35 | 0.45 |
| Promedio Regional | 3.19 | 3.14 | 2.63 |

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (2017)

³² Datos disponibles para años electorales; en caso de no haberse celebrado elecciones en los años mencionados, se eligió el año "más electoral".

ses con peor promedio fueron países que comenzaron con buena puntuación y en el presente la empeoraron considerablemente. Si bien la República Dominicana reflejó este declive, no representó una bajada radical en su puntuación ni una situación de crisis.

Al cabo del análisis de los indicadores del componente “Elecciones justas y libres”, se aprecia que, a pesar de los avances en la capacidad de gestión de los procesos electorales en la República Dominicana, persistieron importantes limitaciones asociadas a la falta de autonomía del Órgano Electoral y la prevalencia de la compra de votos. Estos factores deficitarios reducen la calidad democrática de las elecciones dominicanas.

ii) Derecho de asociación política y civil

Este componente cuenta con dos vertientes: la capacidad de la ciudadanía de organizarse con fines electorales, y la capacidad de la ciudadanía de organizarse con fines no electorales. El Instituto V-Dem cuenta con un Índice de Derecho de Asociación compuesto por seis indicadores, que comprenden ambas capacidades, y por tanto fueron los utilizados para examinar este componente. Dichos indicadores son: **a) Partidos prohibidos; b) Barreras para la creación de partidos; c) Autonomía de los partidos de oposición; d) Multipartidismo en las elecciones; e) Control de entrada-salida de la sociedad civil organizada; y f) Represión a la sociedad civil organizada**³³.

El Índice de Derecho de Asociación del Instituto V-Dem va de 0 a 1, donde 1 indica una mayor libertad de asociación. En 2017, la República Dominicana obtuvo una calificación de 0.77 sobre 1, posicionándose en el lugar 21 de 24 países de América Latina y el Caribe. Si bien la puntuación del país no parece baja, la región se encontró muy bien posicionada en este Índice, a excepción de Venezuela y Nicaragua. En 2017, estos dos países obtuvieron 0.5 y 0.36 respectivamente. Ese año, el listado fue encabezado por Costa Rica (0.93),

Argentina (0.91), Jamaica (0.9), Guyana (0.9) y Colombia (0.9). La República Dominicana, pues, se encontró más cercana a los países con mejor puntuación que a los países con peor resultado. La siguiente Tabla 2.8 presenta los resultados del Índice para el año 2017.

Tabla 2.8

ÍNDICE DE LIBERTAD DE ASOCIACIÓN (V-DEM) PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (2017)

| | |
|-----------------------------|-------------|
| Costa Rica | 0.93 |
| Argentina | 0.91 |
| Jamaica | 0.90 |
| Guyana | 0.90 |
| Colombia | 0.90 |
| Uruguay | 0.89 |
| Chile | 0.88 |
| Brasil | 0.88 |
| Panamá | 0.88 |
| Trinidad y Tobago | 0.88 |
| Barbados | 0.87 |
| Guatemala | 0.87 |
| Haití | 0.87 |
| Surinam | 0.86 |
| El Salvador | 0.86 |
| Paraguay | 0.85 |
| Honduras | 0.84 |
| Perú | 0.83 |
| Promedio ALyC | 0.82 |
| México | 0.82 |
| Bolivia | 0.81 |
| República Dominicana | 0.77 |
| Ecuador | 0.71 |
| Venezuela | 0.50 |
| Nicaragua | 0.36 |

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (2017)

³³ *Op. cit.*, Coppedge, M., John, G., Carl, K., et al. (2018), pág. 43.

Desde una perspectiva histórica, a partir de 1978 la República Dominicana mantuvo una buena calificación en este Índice. Tras la crisis poselectoral de 1994, el país alcanzó una puntuación de 0.8. En 2017, el país descendió ligeramente hasta el 0.77, por debajo del promedio regional, que se ubicó en 0.82.

Al igual que en el caso anterior, se examinará cada uno de los seis indicadores que componen este Índice, para un mayor detalle. Todos resultan de la encuesta a expertos del Instituto V-Dem, y asumen valores de entre 0 y 4, donde 4 indica una mayor calidad democrática. Como ya se mencionó, estos indicadores son: **a) Partidos prohibidos; b) Barreras para la creación de partidos; c) Autonomía de los partidos de oposición; d) Multipartidismo en las elecciones; e) Control de entrada - salida de la sociedad civil organizada; y f) Represión a la sociedad civil organizada.**

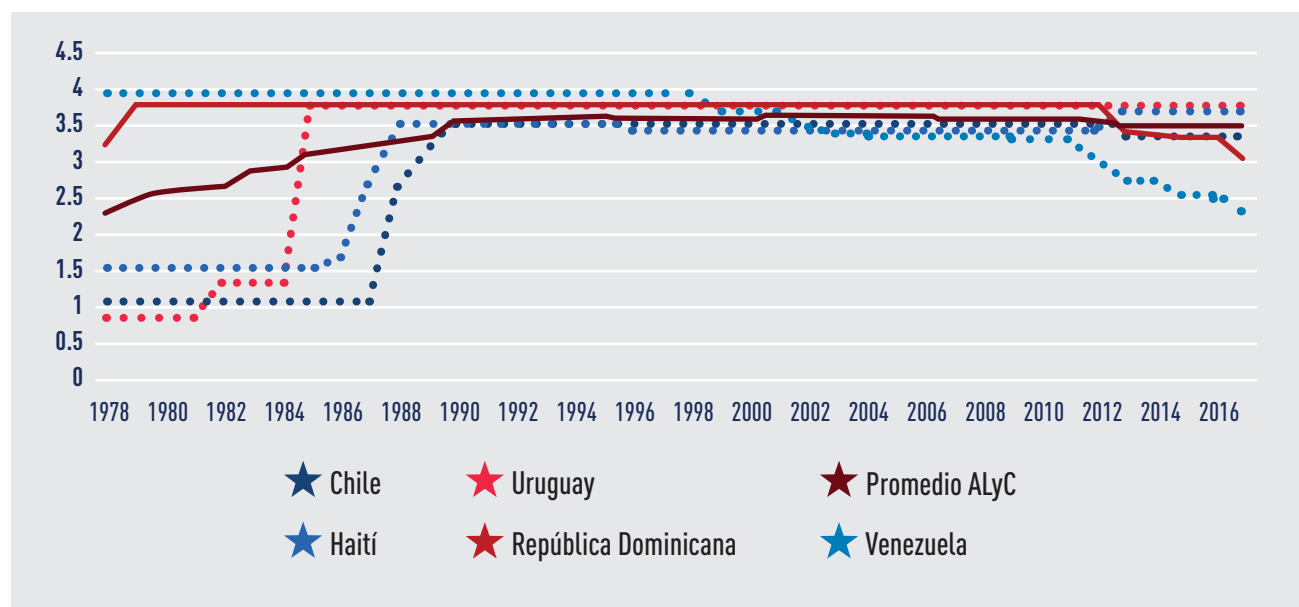
2.1.2.1) Partidos prohibidos: Este indicador evalúa si hay partidos ilegalizados, aunque sea *de facto*. La República Dominicana presentó una puntuación casi perfecta para este indicador, 3.93 sobre 4. Desde 1978 no hubo ilegalización de partidos en el país.

2.1.2.2) Barreras para la creación de partidos: Este indicador evalúa qué tan difícil es crear un partido político en cuanto a barreras legales y fácticas.

Desde 1978, existieron pocas barreras a la fundación de nuevos partidos en la República Dominicana. Hasta 2012, el país obtuvo casi continuamente una puntuación de 3.8, manteniéndose ligeramente por encima del promedio regional.

Desde 2013 en adelante, en cambio, la República Dominicana cayó en este indicador, encontrándose por debajo del promedio regional. En 2017, el país

GRÁFICO 2.4
INDICADOR DE BARRERAS A LA CREACIÓN DE PARTIDOS
REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (1978 - 2017)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (1978 - 2017)

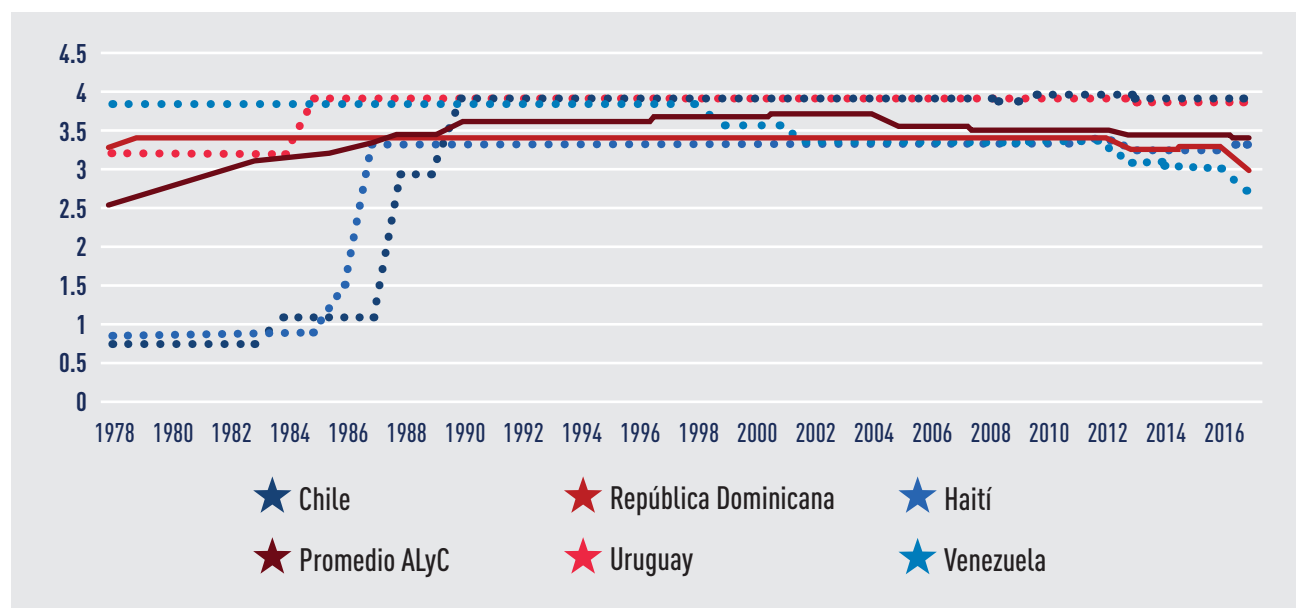
obtuvo una puntuación de 3.06, siendo esta la tercera peor calificación del año entre los 23 países de la región. Solo Nicaragua (2.7) y Venezuela (2.32) presentaron una puntuación más baja. En el 2018, entró en vigor una nueva Ley de Partidos, que modificó el régimen de constitución de partidos en el país, pero fue impugnada ante el Tribunal Constitucional de la República Dominicana (TC) por nueve partidos minoritarios³⁴, quedando el tema pendiente de resolución.

El Gráfico 2.4 muestra la evolución de la puntuación del país para el indicador de barreras para la creación

de partidos entre 1978 y 2017. Asimismo, compara a la República Dominicana con otros países seleccionados.

2.1.2.3) Autonomía de partidos de la oposición: Este indicador mide la injerencia del Gobierno en los partidos de oposición³⁵. Al observar el siguiente Gráfico 2.5, se puede apreciar que el país permaneció estable, con un Índice de 3.39 desde 1979, si bien en todo el periodo marcó por debajo del promedio regional. Desde 2013, se registró una ligera caída, y en 2017 el país alcanzó una puntuación de 2.98. Esta fue la tercera peor puntuación de la región, ubicándose en el puesto 20 de 23, solo superando a Venezuela (2.7) y Nicaragua (2.01).

GRÁFICO 2.5
AUTONOMÍA DE PARTIDOS DE OPOSICIÓN
REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (1978 - 2017)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (1978 - 2017)

³⁴ Méndez, W. (2018). "Nueve Partidos Someten Recurso de Inconstitucionalidad a Ley de Partidos ante el TC", *LISTÍN DIARIO*, 11/10/2018.

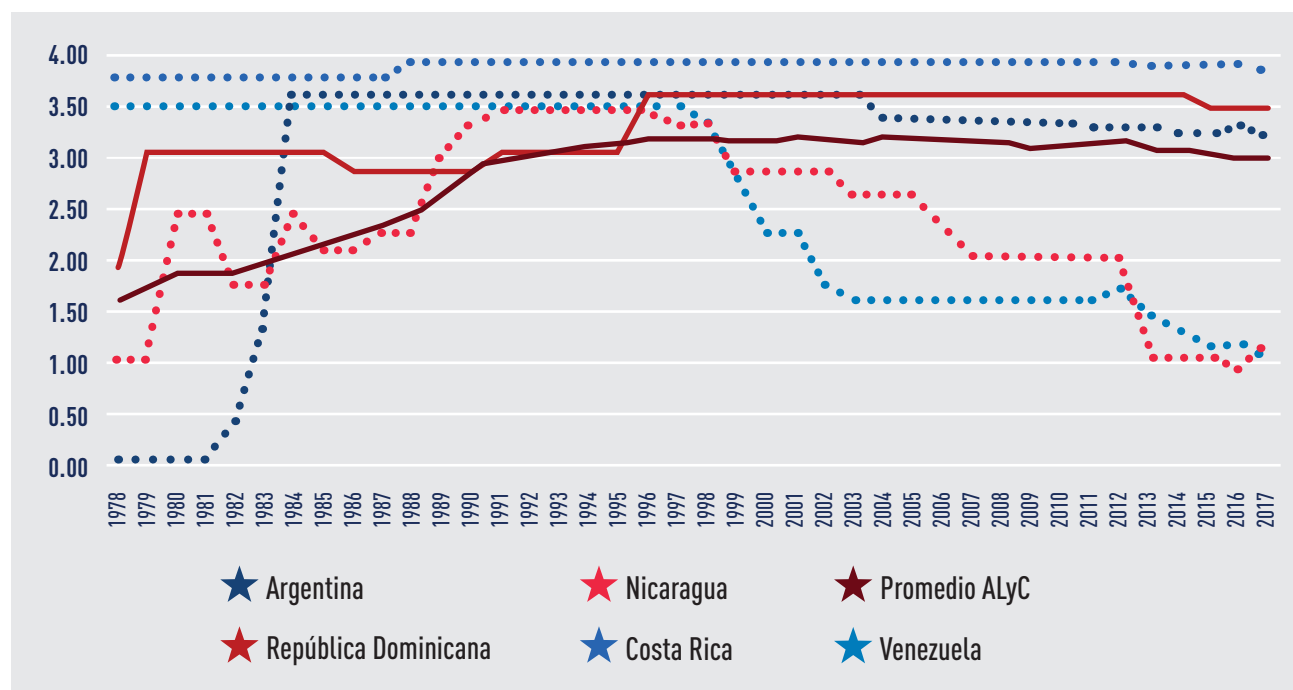
³⁵ *Op. cit.* Coppedge, M., John, G., Carl, K., *et al.* (2018), pág. 90.

2.1.2.4) Multipartidismo electoral: Este indicador verifica que en las elecciones compitan efectivamente múltiples partidos. Dado que solo se recoge en años electorales, las series incluyen un distinto número de países para cada año (solo los países en los que coinciden elecciones). En todo caso, desde 1978, el país se mantuvo por encima del promedio regional, dado que en todos los comicios desde esa fecha compitieron múltiples partidos en las elecciones.

2.1.2.5) Control de “entrada - salida” de las organizaciones civiles: Este indicador mide la injerencia estatal en la participación social en la vida pública³⁶.

Para este indicador, el país obtuvo una alta calificación, algo superior al promedio regional. Sin embargo, solo se ubicó en el lugar 10 de 23. En 1994 subió a 3.61 y se mantuvo estable en ese valor hasta 2012, año en el que dio una pequeña bajada y disminuyó a un valor de 3.5, medio punto por encima del promedio regional de 3. Esto quiere decir que, independientemente de las regulaciones que pueda establecer el Gobierno, la sociedad civil tuvo capacidad para organizarse. El siguiente Gráfico 2.6 muestra la evolución de la puntuación del país en este indicador entre 1978 y 2017. Asimismo, lo compara con otros países seleccionados.

GRÁFICO 2.6
INJERENCIA EN LA SOCIEDAD CIVIL POR PARTE DEL ESTADO
REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (1978 - 2017)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (1978 - 2017)

³⁶ Op. cit., Coppedge, M., John, G., Carl, K., et al. (2018), pág. 175.

2.1.2.6) Represión de la sociedad civil por parte del Estado: En 2017, el país obtuvo una puntuación de 3.28 y se ubicó en el lugar 16 de 23 países. Como se puede ver en el siguiente Gráfico 2.7, desde 1978, el país se mantuvo por encima del promedio regional, llegando a su pico en 2012 con una puntuación de 3.77 y situándose en la séptima posición de la región. Sin embargo, a partir de ahí se verificó una caída (aunque no muy pronunciada) hasta su posición actual.

El examen de este componente arrojó que en el país no existió, como en otros de la región, una vulneración sistemática o grave del derecho de asociación. Al contrario, se verificó la existencia de partidos y organismos de la sociedad civil con capacidad de organizarse y funcionar. Sin embargo, en términos relativos, el

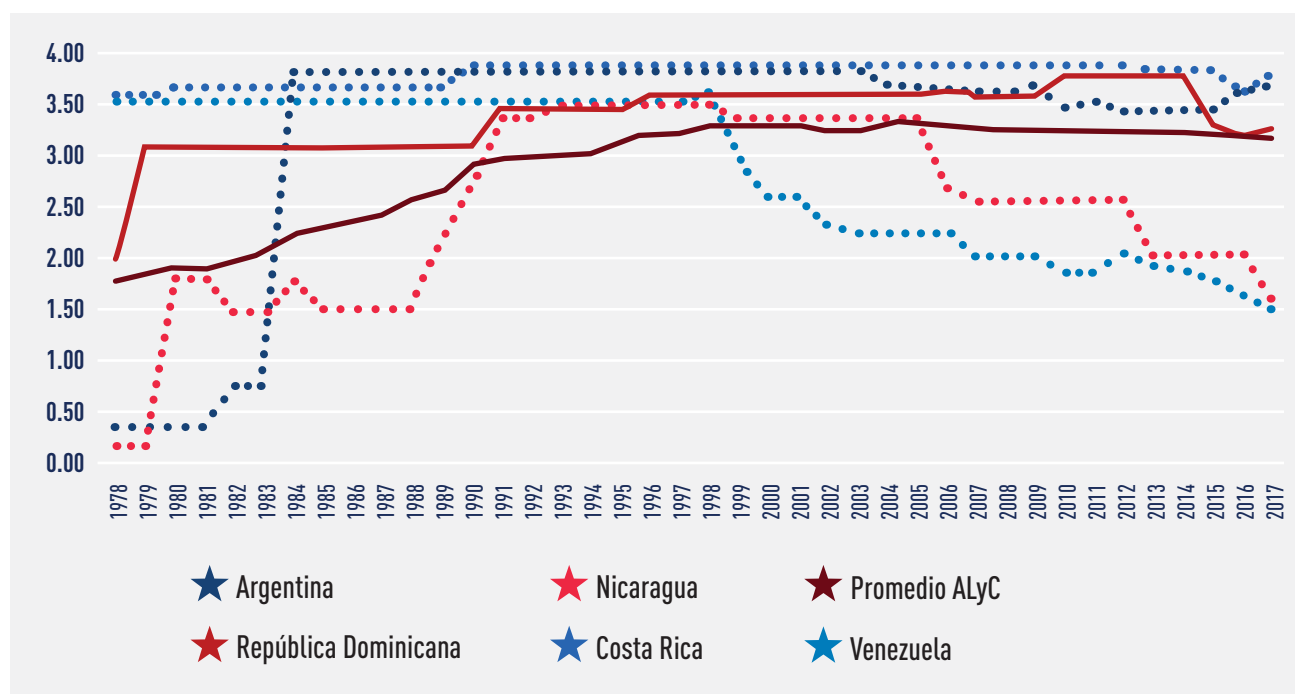
país se ubicó entre los últimos lugares de la región, lo que indica deficiencias en el ejercicio de este derecho. Cabe destacar que, en los últimos años, se verificó una caída de casi todos los indicadores relativos a los derechos de asociación, al igual que de la mayoría de los indicadores electorales y de derechos fundamentales (ver capítulo siguiente).

iii) Definición incluyente de ciudadanía

Este componente se refiere a una definición legal del concepto de ciudadanía, lo suficientemente abierta para que la amplísima mayoría de la población mayor de edad pueda participar genuinamente en la vida civil y política del país.

Se utilizan dos indicadores para valorar este componente: **a) Proporción de la población adulta con**

GRÁFICO 2.7
REPRESIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL
REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (1978 - 2017)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (1978 - 2017)

derecho al sufragio y b) *Derechos políticos de las minorías.*

2.1.3.1) Proporción de la población con derecho al sufragio: Este indicador examina la existencia nominal del sufragio universal. Es decir, si según la Ley existen grupos excluidos del ejercicio del derecho al sufragio (como, por ejemplo, las mujeres). Este indicador asume valores de entre 0 y 1, en el que 1 implica que el derecho al voto es reconocido para todas las ciudadanas y todos los ciudadanos mayores de edad.

En este sentido, desde 1943, cuando la República Dominicana concedió el derecho al voto a las mujeres, el indicador se mantuvo en 1, puesto que no existió ningún cercenamiento legal a la participación electoral. Desde la década de 1980, prácticamente todos los países de las Américas obtuvieron una puntuación perfecta en este aspecto.

Sin embargo, debido al conflicto político y jurídico en torno a la nacionalidad dominicana de las personas de ascendencia haitiana, que cobró actualidad recientemente, y su consecuencia para el ejercicio de los derechos políticos, es importante advertir la limitación al voto que pueden sufrir ciertas personas o colectivos como consecuencia de vías de hecho o actos judiciales o administrativos por parte del Estado. Así por ejemplo, la sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional de la República Dominicana (TC) legitimó las acciones que la Junta Central Electoral de la República Dominicana (JCE) venía desarrollando desde 2007, mediante las cuales se negaba a entregar, o incluso se retiraba la nacionalidad a personas dominicanas de ascendencia haitiana³⁷.

2.1.3.2) Derechos políticos de las minorías, según Freedom House: El Índice de donde se toma este indicador incluye 195 países y 14 territorios, y se nutre de información de expertos que responden a varias preguntas. A partir de sus respuestas, cada país obtiene una puntuación de 0 a 4 en el respectivo indicador, siendo 4 el valor que indica una mayor calidad democrática en cada aspecto.

El indicador de derechos políticos de las minorías evalúa en qué medida algunas minorías étnicas, nacionales, lingüísticas, culturales, religiosas, etc., son excluidas, de hecho o legalmente, del ejercicio de sus derechos políticos.

En 2018, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 1 sobre 4 en el indicador de derechos políticos de los segmentos identificados de la población, como consecuencia tanto de la sentencia 168-13 que desnaturalizó a las personas dominicanas de ascendencia haitiana, como de las barreras que experimentan en la práctica las mujeres que ejercen profesionalmente la política³⁸. Freedom House explica que, si bien su Índice tiene en cuenta la existencia y garantía legal de los derechos, también es importante valorar la implementación real de esos derechos³⁹. Este indicador fue una de las razones por las que el país experimentó una caída sostenida en el Índice de Libertad de esta organización.

iv) Libertad de expresión y de prensa

La libertad de expresión es clave para la existencia de una democracia electoral. La noción va más allá de evitar la censura, ya que incorpora la existencia de

³⁷ Tribunal Constitucional de la República Dominicana (TC). (2013). Sentencia TC/0168/13, de 23 de septiembre de 2013, Santo Domingo; Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2007). Sentencia sobre Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas vs. República Dominicana, 28 de agosto de 2007, San José y Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2005). Sentencia sobre Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana, de 8 de septiembre de 2005, San José.

³⁸ Freedom House. (2018). Perfil de País: República Dominicana, Washington D. C.

³⁹ *Ibid.*

medios plurales que permitan un genuino debate de ideas. Las construcciones culturales tienen efectos en la forma de pensar y de actuar políticamente de la ciudadanía. Para tener elecciones libres y competitivas, un Estado requiere de una pluralidad de medios libres que permitan un verdadero debate de ideas, de manera que el voto pueda ser informado por la deliberación en el espacio público.

Se analizaron ocho indicadores para este componente, tomados del Índice de Libertad de Expresión y Medios del Instituto V-Dem. Estos indicadores son: **a) Censura a medios de comunicación; b) Hostigamiento a periodistas; c) Parcialidad de los medios de comunicación; d) Autocensura en los medios de comunicación; e) Existencia de medios críticos; f) Perspectivas de los medios de comunicación; g) Libertad de discusión de la ciudadanía; y, h) Libertad de expresión académica y cultural**⁴⁰. Estos indicadores asumen valores de entre 0 y 4, siendo 4 el valor que indica una mayor calidad democrática en cada aspecto. Asimismo, al igual que para otros datos del Instituto V-Dem, los resultados provienen de análisis de expertos.

Como en casos anteriores, antes de examinar cada indicador se presenta una panorámica general de cómo se encuentra el país en el Índice general y se contrasta con el Índice de Libertad de Expresión y Medios de Freedom House. El Índice General de Libertad de Expresión y Medios del Instituto V-Dem asume valores de entre 0 y 1, en el que 1 indica una total libertad.

En 2017, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.76, ubicándose en la posición número 21 de 24 en el aludido Índice, que fue encabezado por Chile, Costa Rica, Jamaica y Uruguay con 0.95, cada uno. En el otro extremo, los países con peor puntuación fueron Venezuela (0.38), Nicaragua (0.56), Honduras (0.71) y la República Dominicana. No obstante, pese a esta posición relativa tan débil, tanto la República Domi-

Tabla 2.9

**ÍNDICE DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN (V-DEM)
PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
SELECCIONADOS (2017)**

| | |
|-----------------------------|-------------|
| Chile | 0.95 |
| Costa Rica | 0.95 |
| Jamaica | 0.95 |
| Uruguay | 0.95 |
| Barbados | 0.93 |
| Perú | 0.89 |
| Argentina | 0.88 |
| El Salvador | 0.87 |
| Trinidad y Tobago | 0.86 |
| Panamá | 0.84 |
| Surinam | 0.83 |
| Colombia | 0.82 |
| Guyana | 0.82 |
| Guatemala | 0.81 |
| Brasil | 0.80 |
| Ecuador | 0.79 |
| Haití | 0.79 |
| Paraguay | 0.79 |
| Bolivia | 0.78 |
| México | 0.77 |
| República Dominicana | 0.76 |
| Honduras | 0.71 |
| Nicaragua | 0.56 |
| Venezuela | 0.38 |

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (2017)

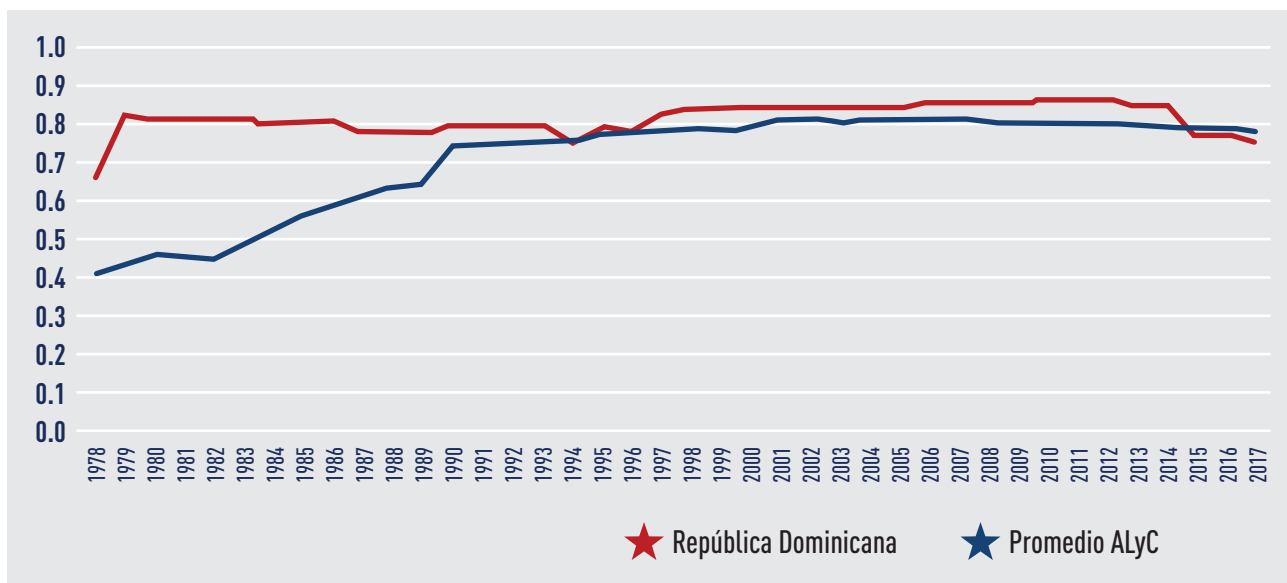
nica como Honduras se encontraron más cerca de la puntuación obtenida por los países que ocuparon los primeros lugares que por aquellos que ocuparon los últimos lugares. De acuerdo con los datos, Nicaragua y Venezuela presentaron una situación excepcional-

⁴⁰ *Op. cit.*, Coppedge, M., John, G., Carl, K., *et al.* (2018), pág. 43.

GRÁFICO 2.8

ÍNDICE DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN

REPÚBLICA DOMINICANA Y PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1978 - 2017)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (1978 - 2017)

mente grave. El Gráfico 2.8 presenta la evolución histórica del país para este Índice, en comparación con el promedio regional. El país alcanzó su puntuación más alta en 2010, con 0.87 puntos.

Es posible apreciar que la República Dominicana se mantuvo algo por encima del promedio regional durante varios años; sin embargo, desde 2015 cayó por debajo del mismo.

El Índice de Libertad de Prensa de Freedom House brinda también informaciones importantes sobre el estado de la libertad de expresión en la República Dominicana, mostrando una tendencia a la baja desde el año 2000. Este Índice es elaborado por más de 90 expertos regionales. El Índice se valora en una escala del 0 al 100, en la que los valores mayores indican una menor libertad de expresión. Los países se clasifican entre “libres”, “parcialmente libres” y “no libres”, de acuerdo con la puntuación que obtengan.

Este Índice tiene tres componentes: uno legal, que evalúa el impacto de las Leyes sobre la libertad de expresión; uno político, que evalúa la influencia política en el contenido mediático; y uno económico, que evalúa la dificultad económica de mantener un medio independiente.

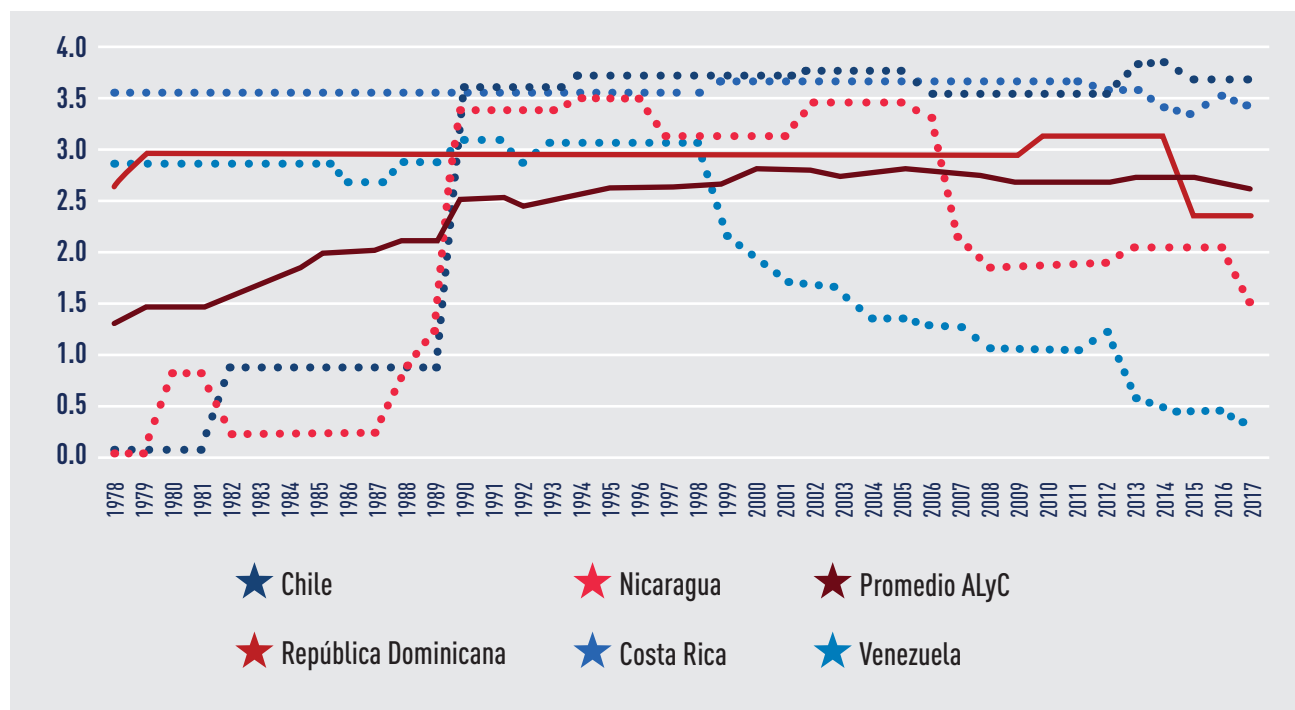
En 2017, el país obtuvo una puntuación de 42 puntos, por lo que fue clasificado como “parcialmente libre”. Como puede verse en el siguiente Gráfico 2.9, el país obtuvo su peor desempeño en el componente político del Índice. La situación sufrió un deterioro desde el año 2000, fecha en la que la República Dominicana obtuvo 30 puntos y fue clasificada como “libre”. En el último reporte publicado sobre la República Dominicana, Freedom House explicó que en el país existía un problema de presión a la prensa por parte de actores estatales y no estatales, particularmente sobre aquellos medios que investigaban temas de corrupción

y narcotráfico⁴¹. Dado que Freedom House no tiene datos desagregados como el Instituto V-Dem, a continuación se presentan los indicadores del Índice del Instituto V-Dem.

2.1.4.1) Censura a medios de comunicación: En 2017, el país obtuvo una puntuación de 2.35, que lo posicionó en el lugar 20 de 23 países en la región. El promedio regional en ese año fue de 2.64. La lista fue encabezada por Chile (3.71), Jamaica (3.70), Uruguay (3.69) y Perú (3.53). Los países peor posicionados fueron Bolivia (2.38), la República Dominicana, Nicaragua (1.51), Ecuador (1.50) y Venezuela (0.31).

Tal y como se aprecia en el siguiente Gráfico 2.9, en 2010, la República Dominicana obtuvo una calificación de 3.15, la cual mantuvo hasta 2014. Sin embargo, en 2015 cayó hasta 2.35 (por debajo del promedio regional) y se mantuvo así hasta 2017. Esta caída se evidenció con el Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), señala que: “la situación de riesgo para el ejercicio del periodismo y para quienes denuncian hechos de presunta corrupción se agravó en República Dominicana durante 2017”⁴².

GRÁFICO 2.9
CENSURA GUBERNAMENTAL
REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (1978 - 2017)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (1978 - 2017)

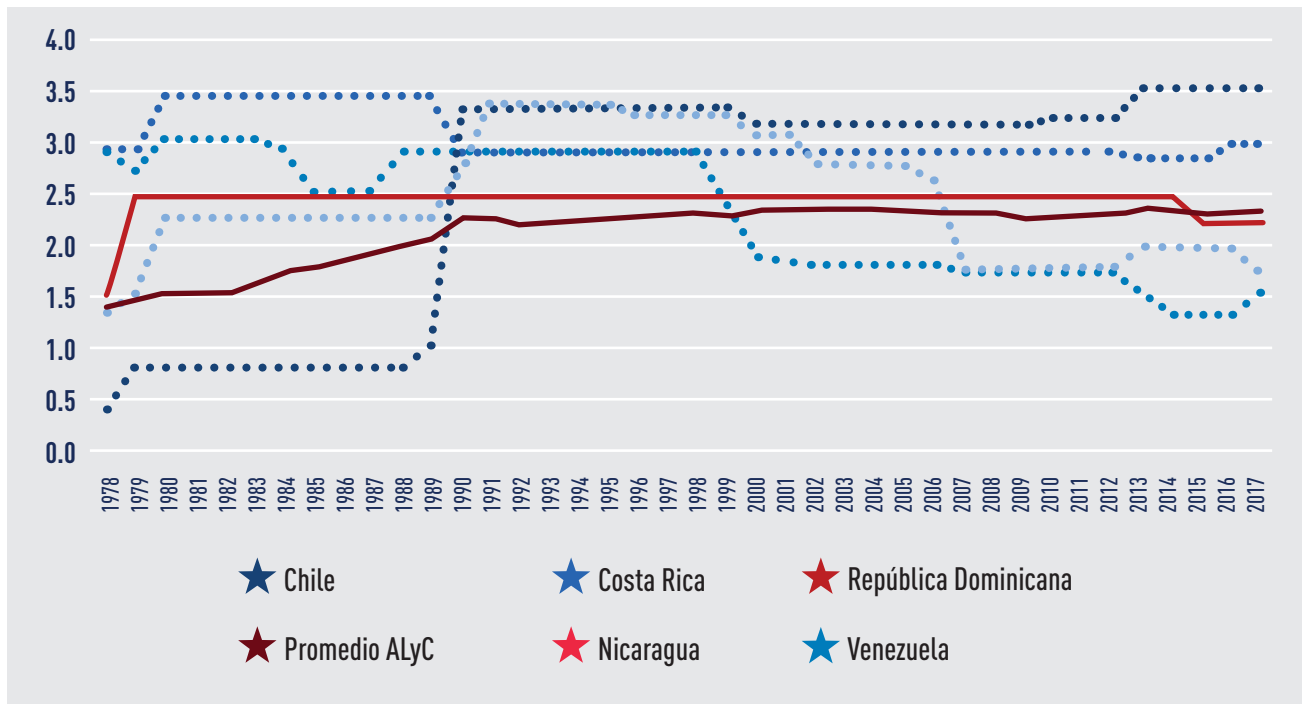
⁴¹ *Op. cit.*, Freedom House. (2018).

⁴² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2017). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Vol. 2, p. 357, Washington D. C.

GRÁFICO 2.10

HOSTIGAMIENTO A PERIODISTAS

REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (1978 - 2017)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (1978 - 2017)

2.1.4.2) Hostigamiento a periodistas: Este indicador evalúa hasta qué punto los periodistas son hostigados por el Estado o por agentes privados poderosos. A menor puntuación, mayor nivel de hostigamiento. En 2017 el país se situó en la posición 14 de 23, con una puntuación de 2.22 sobre 4. De acuerdo con los evaluadores del Instituto V-Dem, esta puntuación indica que se trata de un país en el que “en algunas ocasiones los periodistas son forzados a detener su actividad profesional por ofender a actores poderosos”⁴³. En 2017, el promedio regional fue de 2.31. Los países con mejor puntuación fueron Uruguay (3.67), Chile

(3.51), Barbados (3.09), Costa Rica (2.97) y Jamaica (2.92). Los países peor posicionados fueron Paraguay (1.7), Nicaragua (1.69), Venezuela (1.55) y Honduras (1.53). El Gráfico 2.10 muestra la evolución en el tiempo de este indicador para la República Dominicana y otros países seleccionados.

2.1.4.3) Parcialidad de los medios de comunicación: Este indicador mide si existe sesgo contra la oposición en los medios de comunicación⁴⁴. En 2017, el país obtuvo una puntuación de 3.19 y se situó en la posición 10 de 23. Según los evaluadores del Instituto V-Dem, esta calificación implica que, sin dejar de cubrir a la

⁴³ *Op. cit.* Coppedge, M., John, G., Carl, K., *et al.* (2018), pág. 183.

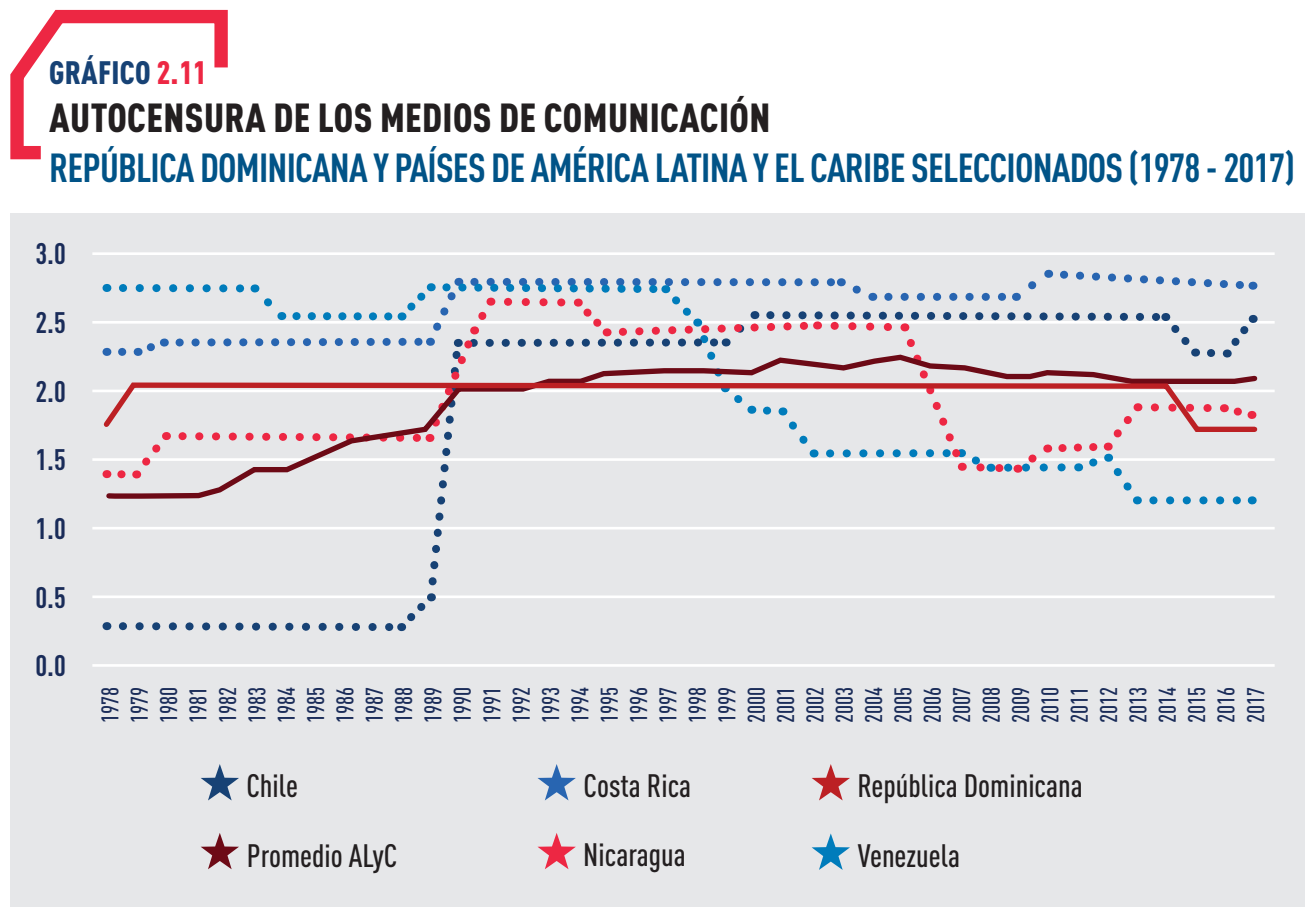
⁴⁴ *Op. cit.*, Coppedge, M., John, G., Carl, K., *et al.* (2018), pág. 184.

oposición, los medios dieron una cobertura “exagerada” al partido de Gobierno y a los posibles candidatos de este⁴⁵. El promedio regional en 2017 fue de 2.98.

Al igual que para otros indicadores de libertad de expresión, la puntuación de la República Dominicana bajó un poco en los últimos años. Esta información es corroborada por otras fuentes. Por ejemplo, de acuerdo con la organización no gubernamental Reporteros Sin Fronteras, la libertad de expresión en la República Dominicana se redujo “debido al fuerte nivel de concentración de los medios de comunicación y a la impunidad, que favorecen la autocensura”⁴⁶. La concentración de medios

de comunicación es un aspecto que ayuda a explicar que el país mantuviese una puntuación intermedia para este indicador, dado que la falta de diversidad puede repercutir negativamente en las exigencias de parcialidad. Como se verá más adelante, existe un indicador específico sobre diversidad de opinión y otro sobre existencia de medios críticos al Gobierno, y en ambos el país presentó una bajada reciente en la puntuación.

2.1.4.4) Autocensura de los medios de comunicación: Este indicador solo asume valores de 0 a 3, representando 3 una ausencia de autocensura y 0 el máximo grado de autocensura de los medios de co-



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (1978 - 2017)

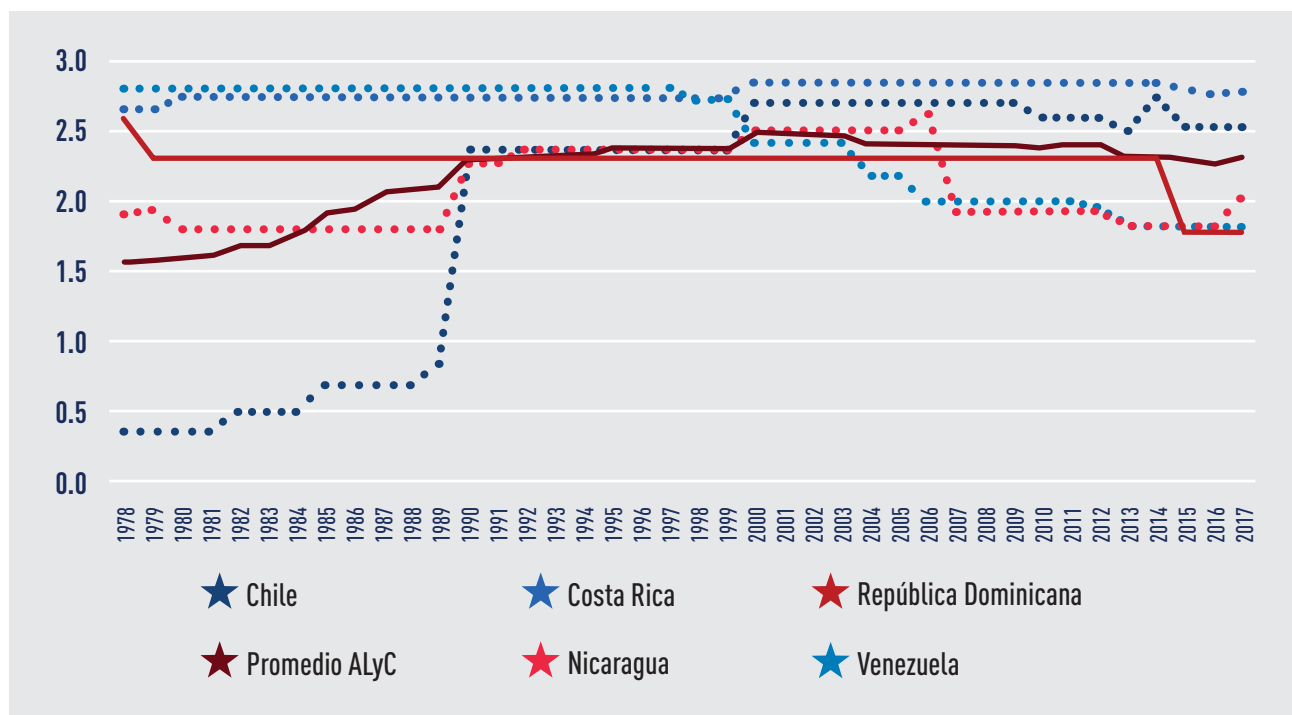
⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Reporteros Sin Fronteras. (2018). Perfil de la República Dominicana, Paris.

GRÁFICO 2.12

EXISTENCIA DE MEDIOS CRÍTICOS

REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (1978 - 2017)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (1978 - 2017)

municación. Desde 1990, la República Dominicana se mantuvo por debajo del promedio regional.

En 2017, el país obtuvo una puntuación de 1.72 sobre 3, siendo el promedio regional de 2.1. Según el Instituto V-Dem, esta puntuación implica autocensura en temas políticos sensibles, como por ejemplo, la corrupción o el narcotráfico⁴⁷. Más aún, el país se ubicó entre los tres últimos lugares, superando solo a Paraguay (1.35) y a Venezuela (1.2). Como se aprecia en el Gráfico 2.11, desde 1990 el país se mantuvo por debajo del promedio regional, pero en 2015 bajó todavía más para ubicarse en su posición actual.

2.1.4.5) Existencia de medios críticos: Este indicador evalúa cuántos de los principales medios de comunicación critican al Gobierno a menudo. La puntuación va de 0 a 3, en la que 3 indica que todos los principales medios critican al Gobierno al menos ocasionalmente.

En 2017, el país obtuvo una puntuación de 1.77, bastante por debajo del promedio regional de 2.31. El país obtuvo la peor calificación de los 23 países de la región examinados. Como se muestra en el Gráfico 2.12, desde 1990 el país se ubicó un poco debajo del promedio regional y en 2015 cayó a su puntuación más baja del periodo 1978 - 2017. El Gráfico muestra

⁴⁷ Reporteros Sin Fronteras. (2018). Perfil de la República Dominicana, París.

la evolución en el tiempo de este indicador para la República Dominicana y países seleccionados.

Según los evaluadores del Instituto V-Dem, la calificación obtenida por el país indica que los principales medios de comunicación casi nunca criticaron al Gobierno, o que las críticas al Gobierno solo se registraron en algunos medios marginales.

Al respecto cabe resaltar que este indicador no implica que la falta de criticidad sea consecuencia de violencia o represión. En efecto, puede ser consecuencia de otras formas de limitar la libertad de expresión, como el uso de publicidad estatal. Según la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la distribución arbitraria y discriminatoria de la publicidad estatal puede constituir una vulneración a la libertad de expresión, porque repercute negativamente sobre la forma de financiamiento y funcionamiento de los medios de comunicación⁴⁸.

En 2017, la Presidencia de la República Dominicana ocupó el tercer lugar en gasto en publicidad en el país⁴⁹. Otras dos entidades gubernamentales, el Ministerio de Educación y el Banco de Reservas, se encontraron entre los 20 que más invirtieron en publicidad⁵⁰.

De igual manera, en 2016 la organización no gubernamental Participación Ciudadana reportó que, durante el proceso electoral del 2016, mes a mes los gastos en publicidad del Estado subieron casi un 100% durante los primeros meses del año, hecho “en gran medida atribuible a la promoción indirecta de los candidatos reeleccionistas”⁵¹.

2.1.4.6) Diversidad de puntos de vista en medios de comunicación: Este indicador evalúa en qué medida los principales medios de comunicación representan una amplia variedad de tendencias políticas. Asume valores de 0 a 3, implicando 0 que los medios solo representan la tendencia oficialista y 3 que todas las tendencias importantes se encuentran representadas en los principales medios de comunicación.

En 2017, el país obtuvo una puntuación de 2.28 y se ubicó en el puesto 16 de entre 23 países. El promedio regional fue de 2.37. Al igual que en otros indicadores, el país retrocedió un poco en los últimos años, luego de permanecer en una puntuación de 2.55 desde la década de 1980. El siguiente Gráfico 2.13 muestra la evolución en el tiempo de este indicador para la República Dominicana y otros países seleccionados.

2.1.4.7) Libertad de discusión de la ciudadanía: Este indicador mide la ocurrencia de ataques o presiones, de parte del Gobierno o instituciones poderosas, cuando en público la ciudadanía expresa sus opiniones políticas⁵².

El país obtuvo una calificación alta, de 0.93 sobre 1 y se ubicó en el puesto 7 de 23. Lo anterior indica que no hubo acciones del Gobierno dirigidas a impedir que la ciudadanía discutiese temas políticos en espacios públicos. Desde finales de la década del 1990, el país se mantuvo sin cambios en esta puntuación.

3.1.4.8) Libertad de expresión académica y cultural: Este indicador mide la capacidad de expresión en cuanto a temas políticos en los citados ámbitos⁵³.

⁴⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2011). Capítulo V, Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, Informe Anual 2010, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, pp. 1 - 3, Washington D. C.

⁴⁹ Ravelo, J. L. (2018). “Los Diez Mayores Anunciantes de República Dominicana en Medios Tradicionales Son...”, *ALMUERZO DE NEGOCIOS*, 04/01/2018, Santo Domingo.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Participación Ciudadana. (2016). Quinto Informe de Observación Electoral de Elecciones Generales 2016, Santo Domingo.

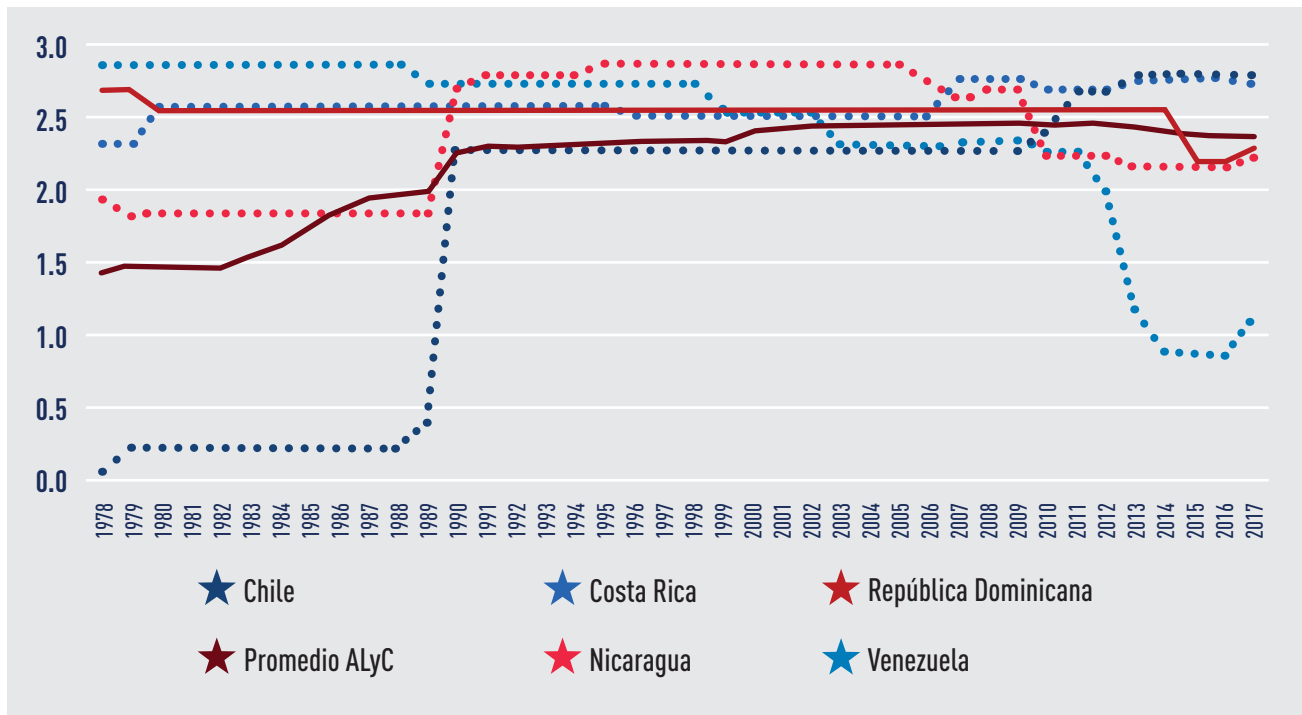
⁵² *Id.*, pp. 161 - 162.

⁵³ *Op. cit.*, Coppedge, M., John, G., Carl, K., *et al.* (2018), pág. 157.

GRÁFICO 2.13

DIVERSIDAD DE OPINIÓN EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (1978 - 2017)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (1978 - 2017)

En el 2017, el país obtuvo una puntuación de 3.11 sobre 4, siendo 0 la ausencia de libertad de expresión académica y cultural y 4 una total libertad de expresión académica y cultural. La República Dominicana se ubicó así en el puesto 15 de 23 países, empatando con Guatemala. A finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990, el país exhibió una puntuación baja en este indicador. Posteriormente, desde la década de los 2000, experimentó una mejora. En 2006, el país alcanzó la puntuación de 3.34 y la mantuvo hasta 2013, momento en el que bajó hasta 3.21. En los últimos años continuó bajando hasta alcanzar su puntuación actual.

v) Financiamiento de los partidos políticos

La capacidad financiera de los partidos políticos tiene un efecto directo sobre su participación en las elec-

ciones. La desigualdad en el acceso a los recursos, así como el hecho de que el partido en el Gobierno tenga acceso a los recursos del Estado, tiene efectos devastadores para la democracia electoral.

Existe poca información pública sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales en la República Dominicana. Precisamente, este es uno de los escollos que presenta el análisis de este componente. De todas formas, se han empleado dos indicadores del Instituto V-Dem para evaluarlo: **a) Financiación pública de campañas electorales** y **b) Revelación del origen del financiamiento de las campañas electorales**.

Ambos indicadores son parte del Índice de Democracia Electoral del Instituto V-Dem y asumen valores de

entre 0 y 4, indicando 4 una mayor transparencia o mayor disponibilidad de fondos públicos, según el tema.

2.1.5.1) Financiación pública de campañas electorales: Este indicador examina el suministro de fondos públicos suficientes para el financiamiento de las campañas electorales de los partidos, entendiendo que tal disponibilidad es conducente a un proceso electoral más equitativo.

En 2016, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 3.65, muy por encima del promedio regional de 2.09. Esta puntuación quedó por encima incluso de Uruguay y Costa Rica, países que, en general, tienen sistemas electorales mejor valorados en su conjunto que el dominicano.

Ahora bien, este indicador presenta como debilidad que no mide la equidad en la distribución de los fondos públicos. La Ley Electoral dominicana dispone una distribución conducente a beneficiar a los partidos mayoritarios y penalizar a los partidos minoritarios y de nueva creación. En efecto, el Informe de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre los comicios de 2016 señala que el modelo de financiamiento público de partidos y campañas electorales en la República Dominicana no está diseñado para generar condiciones de equidad en la contienda debido a que, entre otras cosas, el 80% de los fondos se reparte en partes iguales entre los partidos mayoritarios, y el restante 20% entre los demás partidos⁵⁴.

Esta inequidad es aún más pronunciada en la desigualdad de acceso a medios de comunicación por parte de los partidos políticos, dado que el gasto en publicidad del Estado, que beneficia al partido de Gobierno, no está regulado ni limitado. Además, en lo que atañe directamente al proceso electoral, si bien la legislación

dominicana prevé el acceso gratuito a medios de comunicación estatales, estos solo representan un 0.5% del total de los medios de comunicación. Según la Misión Electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA), se recibieron múltiples quejas de organizaciones políticas que no lograron conseguir espacios en medios de comunicación privados, porque estos ya estaban ocupados por partidos con mayor capacidad de gasto⁵⁵.

2.1.5.2) Revelación del origen del financiamiento de las campañas: Este indicador mide el nivel de exigencia legal de transparencia sobre las donaciones privadas a los partidos políticos. En 2016, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.23, denotando la ausencia de dichos requerimientos de transparencia. Como se aprecia en el siguiente Gráfico 2.14, el país mantuvo históricamente una baja puntuación en este aspecto, y no se sumó a la tendencia regional de exigir transparencia.

Esta falta de transparencia se plasma en el Informe de la Misión de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre las elecciones de 2016, que señaló que, en el país “no existe ningún tipo de regulación sobre el financiamiento privado”⁵⁶, lo que confirma los datos arrojados por el indicador del Instituto V-Dem.

Sin embargo, es importante resaltar que, en 2018, se aprobó una Ley de partidos, y actualmente se discute una reforma a la Ley Electoral. Ambas piezas legislativas podrían impactar este aspecto.

vi) Cultura democrática en los partidos políticos

Este componente evalúa en qué medida los partidos políticos dominicanos han interiorizado las prácticas democráticas. Algunos estudios sobre el sistema de

⁵⁴ *Op. cit.*, Organización de Estado Americanos (OEA). (2016), pág. 7.

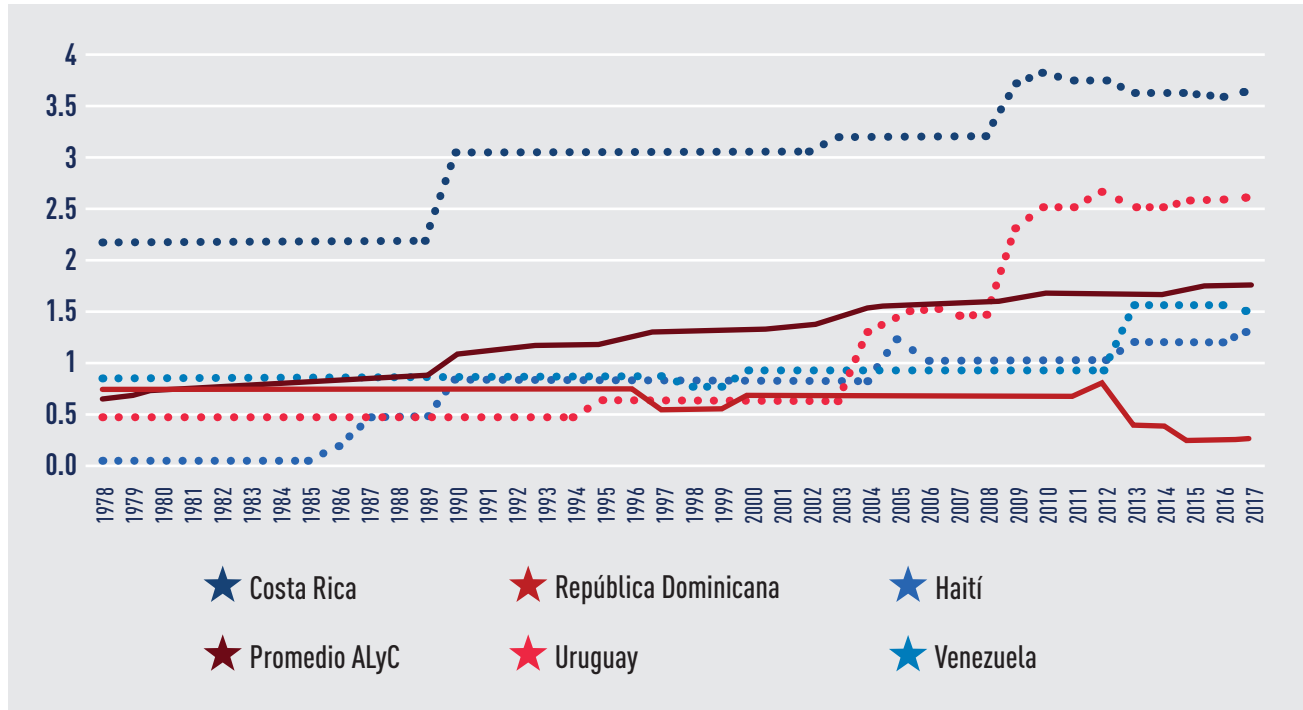
⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Op. cit.*, Organización de Estado Americanos (OEA). (2016), pág. 7.

GRÁFICO 2.14

TRANSPARENCIA EN EL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS

REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (1978 - 2017)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (1978 - 2017)

partidos dominicano han descrito la prevalencia de actitudes autoritarias y una cultura corporativista⁵⁷.

Para evaluar el tema, se utilizan cuatro indicadores: **a)** *Forma de elegir a la directiva de los partidos y las candidaturas*; **b)** *Vinculación del partido con sus bases*; **c)** *Número de mujeres en puestos directivos de los partidos*; y **d)** *Número de candidaturas de mujeres*.

2.1.6.1) Forma de elegir la directiva de los partidos y las candidaturas: Este indicador se tomó del Instituto V-Dem y mide qué tan centralizado en la cúpula

de los partidos se encuentra el proceso de selección de candidaturas⁵⁸. Este indicador asume valores entre 0 y 5. El valor más bajo (0) significa que los candidatos son elegidos exclusivamente por la cúpula, mientras que el valor más alto (5), indica que las candidaturas resultan exclusivamente de procesos de elecciones primarias.

En 2017, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 1.69 sobre 5, mientras que el promedio de América Latina y el Caribe fue de 2.19 sobre 5. El país

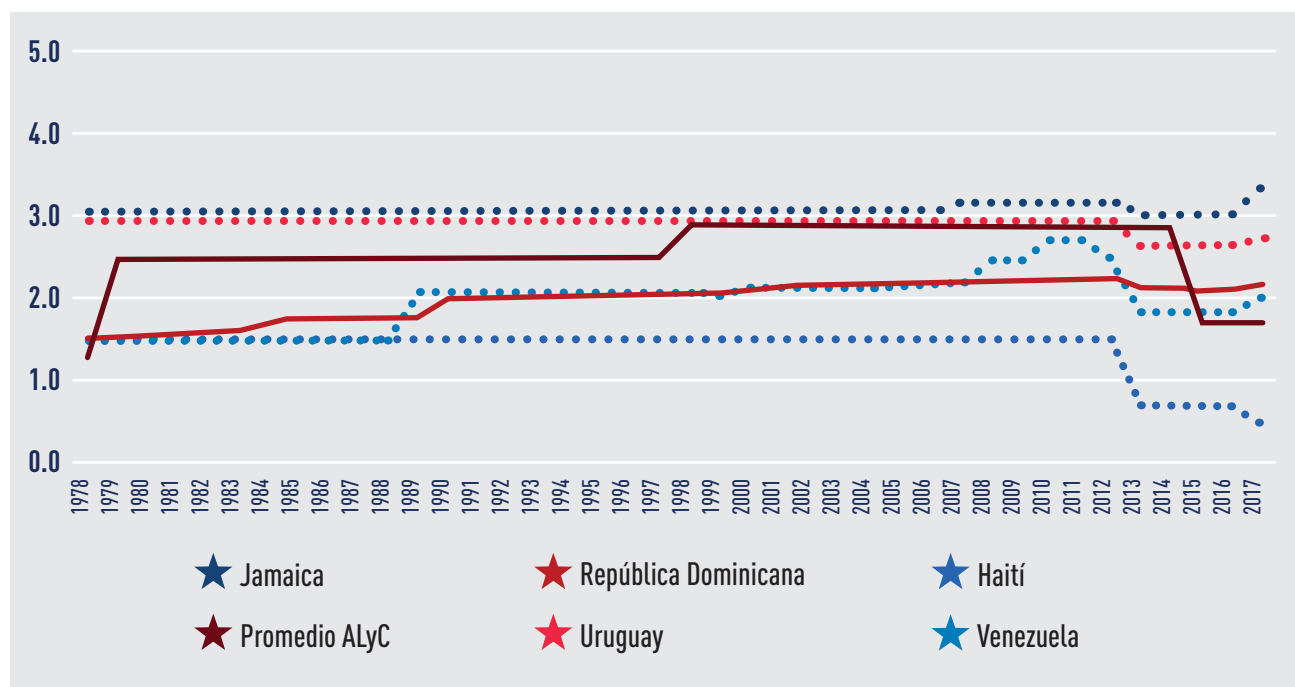
⁵⁷ *Op. cit.*, Jiménez, J. (1999); Jiménez P., J. (2017). *Corrupción y Cartelización de la Política en la República Dominicana*, Editorial Académica Española, Saarbrücken y Mitchell, K. (2009). *Democratization, External Exposure and State Food Distribution in the Dominican Republic*, *Bulletin of Latin American Research*, Wiley-Blackwell, Hoboken, pp. 204 - 226.

⁵⁸ *Op. cit.*, Coppedge, M., John, G., Carl, K., *et al.* (2018), pág. 92.

GRÁFICO 2.15

SELECCIÓN DEMOCRÁTICA DE CANDIDATURAS

REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (1978 - 2018)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (1978 - 2017)

se posicionó en el lugar 19 de entre 23 países, superando solamente a Guatemala (1.44), Ecuador (1.29), Trinidad y Tobago (0.93) y Haití (0.47).

Desde inicios de la década de 1980, el país mantuvo una puntuación intermedia de 2.5, hasta finales de la década de 1990, momento en el que escaló hasta alcanzar una puntuación de 2.88. Sin embargo, a partir de 2015, bajó de nuevo su puntuación hasta llegar a su posición actual, lo que revela la alta incidencia de las cúpulas en la selección de las candidaturas partidarias en la República Dominicana.

2.1.6.2) Vinculación del partido con sus bases: Este indicador fue tomado del Índice de Institucionalización del Sistema de Partidos del Instituto V-Dem, y asume valores de 0 a 4. El valor 0 indica que la vincu-

lación del partido con sus bases es puramente clientelista (es decir, que las bases se vinculan en función de lazos de concesión de prestaciones de diversa naturaleza a cambio de apoyo político, sobre todo electoral), y el 4 indica que es puramente programática (es decir, que las bases se vinculan en función de las propuestas políticas de los partidos). Los valores intermedios indican los distintos grados y matices entre estas dos posiciones.

Como se aprecia en el siguiente Gráfico 2.16, desde 1978, la República Dominicana se mantuvo muy por debajo del promedio regional para este indicador. Desde inicios de la década de 1990, Haití y la República Dominicana ocuparon los últimos lugares de la región.

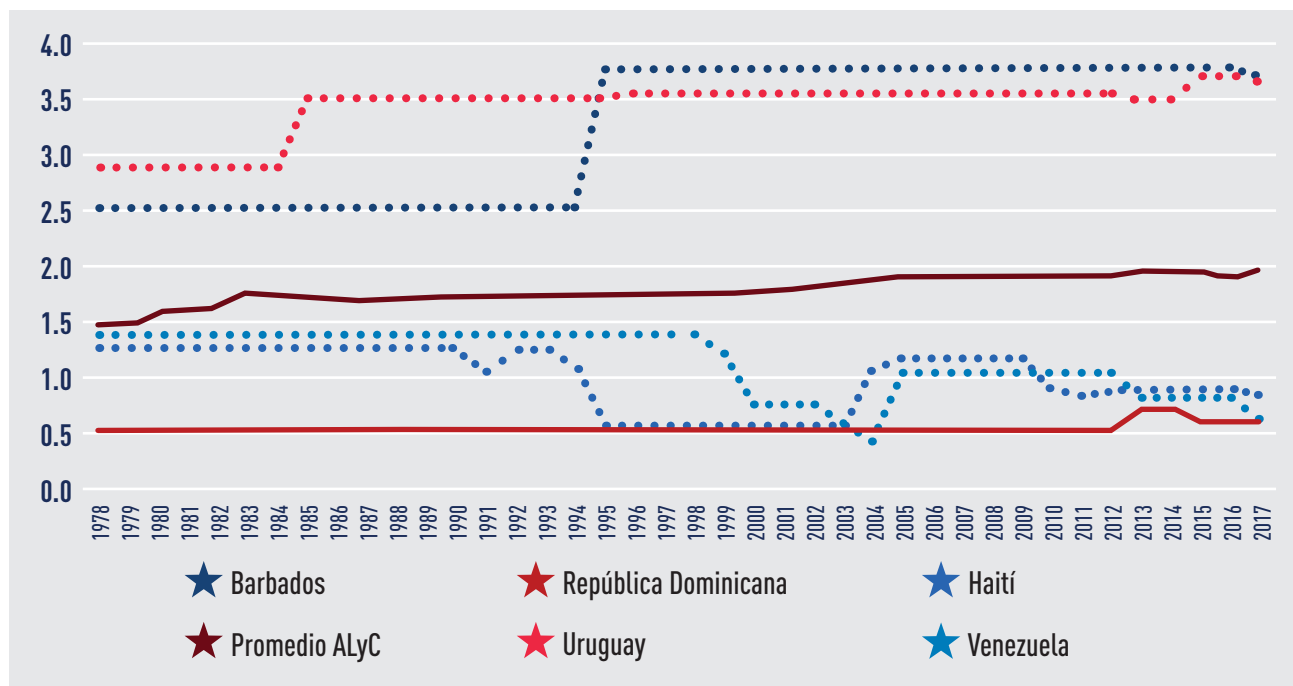
En 2017, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.61, la peor de los 23 países considerados. Esta puntuación implica que los vínculos entre los partidos y sus bases son casi exclusivamente clientelistas. Jiménez Polanco, en un estudio reciente sobre los partidos políticos en la República Dominicana, también resaltó la “baja estructuración programática” de estos y la prevalencia de los vínculos clientelares⁵⁹.

2.1.6.3) Número de mujeres en puestos directivos de los partidos: Los datos para este indicador se ob-

tuvieron del estudio “Más mujeres, Más Democracia” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

De los 26 partidos que participaron en las elecciones de 2016, solo uno estaba presidido por una mujer (3.8%) y solo dos tenían a una mujer al frente de su Secretaría General (7.26%). Asimismo, solo tres partidos (11.5%) estaban representados ante el Órgano Electoral por una mujer⁶⁰. Al tomarse los dos partidos que obtuvieron un mayor número de votos en las elecciones de 2016, el PLD y el PRM, se confirma que las

GRÁFICO 2.16
INDICADOR VINCULACIÓN DEL PARTIDO CON SUS BASES
REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (1978 - 2017)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (1978 - 2017)

⁵⁹ *Op. cit.*, Jiménez P., J. (2017). pp. 10 - 11.

⁶⁰ Espinal, R., Galvan, S., y Croce, J. (2018). Más Mujeres, Más Democracia: Desafíos para la Igualdad de Género en la Política, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) República Dominicana, Santo Domingo, pp. 28 - 31.

mujeres apenas ocuparon, respectivamente, el 17.14% y el 14% de los puestos en los Órganos de Dirección⁶¹.

El Informe señaló que “la representación igualitaria por género no es la única variable que puede promover la democracia, pero es imposible impulsar un proyecto político democrático sin que las mujeres se incorporen de manera decisiva en los procesos políticos y de toma de decisión”⁶².

2.1.6.4) Número de candidaturas de mujeres: Los datos para este indicador se obtuvieron del estudio “Más mujeres, Más Democracia” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y se re-

fieren a las candidaturas de mujeres presentadas por los partidos políticos en las elecciones de 2016. La siguiente Tabla 2.10 presenta un resumen de datos extraídos de dicho Informe.

Con base en las elecciones de 2016, este estudio arrojó algunos datos acerca del estatus de la mujer dentro de los partidos políticos. Analizó la composición de las candidaturas presentadas por los partidos y cuántos puestos fueron ocupados por mujeres, teniendo en cuenta que la Ley Electoral dominicana exige una cuota del 33% de participación de mujeres en las candidaturas a Diputación y cargos municipales, así como

Tabla 2.10

CANDIDATURAS PRESENTADAS A LAS ELECCIONES DE 2016, SEGÚN SEXO

| Cargo | Mujeres | | Hombres | | Totales |
|------------------------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|
| | N | % | N | % | |
| Presidencia | 2 | 25.00 | 6 | 75.00 | 8 |
| Vicepresidencia | 4 | 50.00 | 4 | 50.00 | 8 |
| Senaduría | 30 | 13.39 | 194 | 86.61 | 224 |
| Diputación | 512 | 39.05 | 799 | 60.95 | 1,311 |
| Diputación nacional | 19 | 42.22 | 26 | 57.78 | 45 |
| Diputación de ultramar | 29 | 43.94 | 37 | 56.06 | 66 |
| Diputación al Parlacen | 50 | 36.50 | 87 | 63.50 | 137 |
| Suplente Diputación Parlacen | 50 | 40.32 | 74 | 59.68 | 124 |
| Alcaldía | 158 | 16.56 | 796 | 83.44 | 954 |
| Vicealcaldía | 807 | 85.04 | 142 | 14.96 | 949 |
| Regiduría | 3,180 | 42.62 | 4,281 | 57.38 | 7,461 |
| Suplente Regiduría | 3,306 | 45.73 | 3,924 | 54.27 | 7,230 |
| Dirección | 187 | 16.13 | 972 | 83.87 | 1,159 |
| Subdirección | 994 | 85.69 | 166 | 14.31 | 1,160 |
| Vocal | 1,529 | 42.18 | 2,096 | 57.82 | 3,625 |
| Totales | 10,857 | 44.38 | 13,604 | 55.62 | 24,461 |

Fuente: Espinal, R., Galvan, S., y Croce, J. (2018). Más Mujeres, Más Democracia: Desafíos para la Igualdad de Género en la Política, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) República Dominicana.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Op. cit.*, Espinal, R., Galvan, S., y Croce, J. (2018).

la alternancia entre hombres y mujeres en las candidaturas a Alcaldía y Vicealcaldía, y Dirección y Subdirección de Distritos Municipales.

Se notó una baja presentación de candidatas al Senado, con solo un 13.39%, así como a Alcaldías, con un 16.56%. Las cifras de candidatas a Diputaciones y Regidurías - instancias donde se aplica la cuota - fueron mucho mejores, con un 39.05% y un 42.62%, respectivamente. Estos datos demuestran que el avance alcanzado tiene mucho que ver con una presión externa a los partidos por parte de la Ley, ya que en los puestos sin cuota, la participación fue mínima. Por otro lado, esos mismos partidos concurren con sus votos en el Parlamento, sancionando dichas Leyes.

2.2. Conclusiones sobre la situación de los derechos políticos y el sistema electoral

La mayoría de los indicadores examinados en los *seis componentes de la dimensión de derechos políticos y sistema electoral* reflejaron una tendencia a empeorar en los últimos años. Se aprecia un periodo de mejoras con las reformas iniciadas a partir de la crisis poselectoral de 1994. Esta tendencia continuó en los primeros años de la década del 2000, pero desde mediados de la década de 2010 se identificaron retrocesos más o menos pronunciados, según cada indicador.

Al examinar la *calidad de las elecciones*, cabe resaltar que la República Dominicana quedó entre los últimos lugares de la región para la mayoría de los indicadores relevados. Los aspectos peor valorados fueron la existencia generalizada de compra de votos, la falta de autonomía del Órgano Electoral, y la existencia de irregularidades asociadas con el manejo de los datos y el conteo de los votos.

De la misma forma, al examinar el componente de *derecho de asociación*, el país también resultó posiciona-

do entre los últimos lugares de la región. Sin embargo, más que una mala puntuación, esta ubicación se debe a que muchos países de la región obtuvieron notas altas para estos indicadores.

En el componente de *definición incluyente de ciudadanía*, casi toda la región presentó puntuaciones muy altas, incluyendo la República Dominicana. No obstante, la desnacionalización de miles de personas dominicanas de ascendencia haitiana a partir de la Sentencia No. 168-13 del Tribunal Constitucional de la República Dominicana (TC) afectó negativamente a este componente⁶³. Este fenómeno se examina con mayor profundidad en la dimensión de derechos fundamentales.

La evaluación del componente de *libertad de expresión* también reflejó un deterioro reciente de los indicadores para la República Dominicana, ubicándose el país entre los últimos de la región. Esta afirmación debe matizarse con la salvedad de que la puntuación del país estuvo muy por encima de los países peor valorados, Nicaragua y Venezuela, que presentaron situaciones extremadamente graves.

La República Dominicana obtuvo puntuaciones bastante más bajas que la mayoría de los países examinados de la región, sobre todo en los indicadores de *autocensura de los medios*, *falta de diversidad de opinión entre los principales medios*, y *esfuerzos del Gobierno para censurar medios*. Los reportes de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) destacaron que las condiciones para ejercer el periodismo en el país empeoraron a partir de 2017. También se destacó, como en otros países de la región, que el uso arbitrario de la publicidad estatal afectó negativamente a la independencia de los medios y a la diversidad de opiniones en ellos.

⁶³ Espinal, R. (2019). Estudio Complementario Descendientes de Inmigrantes en la República Dominicana, Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) República Dominicana, Santo Domingo. Según las estimaciones de la Encuesta Nacional de Inmigrantes, el número supera las 6500 personas (ver el tercer componente de la dimensión de Derechos Fundamentales.)

Finalmente, los componentes de *financiamiento de partidos políticos y cultura democrática en los partidos* reflejaron unos niveles muy bajos de transparencia en la financiación y una baja calidad democrática de las prácticas partidistas. El país también se ubicó, para ambos componentes, entre las últimas posiciones de los 23 países examinados de la región. Llama la atención el uso del clientelismo como vinculación partidista y la total opacidad de las fuentes de financiamiento privado de los partidos.

3. Derechos fundamentales y Estado de Derecho

Este capítulo examina dos dimensiones interrelacionadas: la de derechos fundamentales y la de Estado de Derecho. Ambas dimensiones reflejan el carácter liberal de una democracia, en la medida en que se refieren al nivel de protección de la libertad, la igualdad ante la Ley y la fortaleza de la institucionalidad democrática. En la sección 3.1 se analizará la dimensión de derechos fundamentales, y en la sección 3.2 la dimensión de Estado de Derecho.

3.1. Análisis de los datos sobre derechos fundamentales

A pesar de una cierta tensión entre la tradición liberal y la republicana sobre la primacía de los Derechos Humanos o de la soberanía popular⁶⁴, las concepciones consensuadas sobre la democracia la relacionan inextricablemente con la garantía de las libertades civiles y políticas a través de una Carta de Derechos Fundamentales. De acuerdo con Balibar⁶⁵, la constitución de una comunidad política de personas libres e iguales solo puede alcanzarse si dicha comunidad se articula sobre la base del “derecho a tener derechos”, como lo proclamó Arendt⁶⁶.

En la actualidad, para caracterizar a un país democrático, no basta con verificar la celebración de elecciones, sino que se debe considerar la consagración de derechos fundamentales garantistas e incluyentes, que puedan contrarrestar las asimetrías de poder. Como veremos en este capítulo, estas exigencias suponen un reto para la República Dominicana.

Se presupone que los derechos solo se hacen efectivos dentro de una comunidad política democrática, que a su vez incluye la visión conflictiva entre democracia y derechos. Por ende, los componentes elegidos para esta dimensión son: **i) Libertades civiles**, **ii) Igualdad de género**, **iii) Situación de las personas inmigrantes haitianas y de sus descendientes**, y **iv) Situación de los derechos de las personas con identidad sexual diversa**.

i) Libertades civiles

Las libertades civiles se refieren a aquellas capacidades para ejercer derechos que permiten el desarrollo personal del individuo y su toma de decisiones autónomas, sin sujeción a medidas arbitrarias por parte del Estado u otros agentes.

Para medir este componente, se utilizarán tres indicadores: **a) Índice de Libertades Civiles de Freedom House**, **b) Índice de Déficit de Libertades Básicas del Barómetro de las Américas** y **c) Ausencia de violencia estatal**.

3.1.1.1) Índice de Libertades Civiles de Freedom House:

El Índice de Libertades Civiles de Freedom House condensa 15 mediciones distintas sobre el estado de los Derechos Humanos y las libertades personales. El Índice se nutre de datos procesados por más de 100 expertos a nivel mundial, que examinan 151 países.

⁶⁴ Habermas, J. (1998). *Between Facts and Norms*, Postscript, The MIT Press, Cambridge., pp. 84 - 131.

⁶⁵ *Op. cit.*, Balibar, E. (2013).

⁶⁶ *Op. cit.*, Balibar, E. (2013), pp. 29 - 31.

Este Índice otorga una puntuación máxima de 60 puntos, a partir de la cual los países reciben una calificación entre 1 y 7, en la que 1 representa a un país o territorio que goza de un amplio rango de libertades, incluyendo libertad de expresión, educación, religión, asociación, empresa, y que se esfuerza por lograr la igualdad de oportunidades para grupos marginados o vulnerados⁶⁷. Por el contrario, 7 representa un país en el que virtualmente no hay libertades civiles, a consecuencia de la acción del Gobierno o de actores no estatales.

En 2018, la República Dominicana recibió una puntuación de 41 sobre 60 y una calificación de 3, otorgada a países que solo protegen moderadamente las libertades civiles. Estas cifras se enmarcan en una tendencia de declive lento pero sostenido del país en este sentido a partir de 2003. La siguiente Tabla 3.1 presenta la puntuación y la calificación obtenida por la República Dominicana desde el año 2000. Como se aprecia, desde 2003, el país perdió siete puntos en el Índice de Libertades Civiles y pasó de una calificación de 2 a una de 3, lo que indica un empeoramiento en la materia. Freedom House cita, sobre todo, los niveles de corrupción y la discriminación contra personas dominicanas de ascendencia haitiana como las causas de este declive⁶⁸.

3.1.1.2) Índice de Déficit de Libertades Básicas del Barómetro de las Américas: El segundo indicador tenido en cuenta es el Índice de Déficit de Libertades Básicas del Barómetro de las Américas, el cual incluye la libertad de medios de comunicación, libertad de expresión en general, libertad de expresión política, y protección de los Derechos Humanos. El Índice refleja la proporción de personas que opina que hay “muy

Tabla 3.1

**LIBERTADES CIVILES
REPÚBLICA DOMINICANA (2000 - 2018)**

| Año | Libertades civiles (Puntuación) | Calificación (1-7) |
|------|------------------------------------|-----------------------|
| 2000 | - | 2 |
| 2003 | 48 | 2 |
| 2005 | 46 | 2 |
| 2007 | 46 | 2 |
| 2010 | 43 | 2 |
| 2013 | 44 | 3 |
| 2014 | 43 | 3 |
| 2015 | 43 | 3 |
| 2016 | 41 | 3 |
| 2018 | 41 | 3 |

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de Freedom House (2000 - 2018)

poca libertad” en cada uno los aspectos señalados, por lo que mide el grado en el que el público percibe y reporta un déficit de libertad. Así, se distingue del indicador anterior (3.1.1.1), porque no refleja la opinión de expertos, sino de la ciudadanía encuestada. El Índice asume valores de 0 a 100, y, mientras mayor es el número, mayor es el déficit de libertades básicas.

En 2016, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 49.5 y se posicionó en el lugar número 9 de entre los 22 países de las Américas tenidos en cuenta, es decir, en un rango intermedio⁶⁹. La lista estuvo encabezada por Canadá (14.9), Estados Unidos (26.1) y Uruguay (29.3). Los países con peor puntuación fueron Venezuela (69.1), Honduras (67.6) y Colombia (66.7). La siguiente Tabla 3.2 resume los resultados.

⁶⁷ Freedom House. (2018). Freedom in the World 2018 Methodology, Washington D. C.

⁶⁸ *Op. cit.*, Freedom House. (2018).

⁶⁹ Espinal, R., Morgan, J., Boidi, M. F. y Zechmeister, E. (2017). Cultura Política de la Democracia en la República Dominicana y en las Américas, 2016/2017, USAID y Vanderbilt University, Santo Domingo, pág. 42.

Tabla 3.2
ÍNDICE DE DÉFICIT DE LIBERTADES BÁSICAS
PAÍSES DE AMÉRICA (2016)

| | |
|-----------------------------|-------------|
| Venezuela | 69.1 |
| Honduras | 67.6 |
| Colombia | 66.7 |
| México | 65.5 |
| Bolivia | 65.1 |
| Guatemala | 64.6 |
| El Salvador | 63.6 |
| Jamaica | 63.2 |
| Ecuador | 62.5 |
| Perú | 59.2 |
| Brasil | 59 |
| Panamá | 56.7 |
| Nicaragua | 52.2 |
| República Dominicana | 49.5 |
| Paraguay | 49.4 |
| Haití | 48.8 |
| Chile | 44.7 |
| Argentina | 41 |
| Costa Rica | 39 |
| Uruguay | 29.3 |
| Estados Unidos | 26.1 |
| Canadá | 14.9 |

Fuente: Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), Barómetro de las Américas (2016)

En este mismo orden, el Barómetro de las Américas reportó que el 70% de las personas dominicanas encuestadas creyó que había muy poca protección a los Derechos Humanos, porcentaje algo más alto que el promedio regional de América Latina (64%)⁷⁰. Esta fue la variable del Índice de Déficit de Libertades Básicas con la puntuación más baja para la República Dominicana: el país se ubicó en el lugar 13 de 22.

3.1.1.3) Ausencia de violencia estatal: Para dar cuenta de este indicador se utilizan los datos de la Procuraduría General de la República Dominicana (PGR) sobre el número de personas muertas a manos de la Policía Nacional.

Entre 2005 y 2017, la Procuraduría General de la República Dominicana (PGR) registró un total de 3,542 muertes a manos de la Policía Nacional⁷¹, comúnmente asociadas a “intercambios de disparos”. El siguiente Gráfico 3.1 mostró una tendencia a la baja de esta práctica durante el periodo estudiado. A pesar de esto, todavía más de un centenar de personas muere cada año a manos de las fuerzas del orden, lo que implica que sigue siendo una práctica sistemática. De hecho, según el Reporte Preliminar de la Procuraduría General de la República Dominicana (PGR), entre enero y septiembre de 2018 hubo 126 muertes a manos de la Policía Nacional, 26 más que en el mismo periodo del año anterior⁷². Por tanto, en 2018 se proyectó un repunte del número de muertes vía “intercambios de disparos”.

Utilizando los datos de la Procuraduría General de la República Dominicana (PGR) y las proyecciones de población de la Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana (ONE), es posible calcular una tasa de muertes a manos de la Policía Nacional para

⁷⁰ Espinal, R., Morgan, J., Boidi, M. F. y Zechmeister, E. (2017). pág. 40.

⁷¹ Procuraduría General de la República Dominicana (PGR). (2018). Estadísticas de Casos Sometidos.

⁷² *Op. cit.*, Procuraduría General de la República Dominicana (PGR). (2018).

GRÁFICO 3.1

NÚMERO DE MUERTES A MANOS DE LA POLICÍA NACIONAL, POR AÑO Y LÍNEA DE TENDENCIA REPÚBLICA DOMINICANA (2005 - 2017)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la Procuraduría General de la República Dominicana (PGR) (2005-2017)

2017 de 1.37 por cada 100 mil habitantes. Para contextualizar, en 2018 en Brasil la tasa fue de 2.03 por cada 100 mil habitantes⁷³, y en los Estados Unidos de América fue de 0.36 por cada 100 mil habitantes⁷⁴.

Las muertes a manos de las fuerzas del orden constituyen una violación grave de los Derechos Humanos, que no se justifica ni siquiera en la lucha contra el crimen. Un Estado democrático está obligado a garantizar que la seguridad ciudadana se procure a través de políticas que respeten los Derechos Humanos.

Ahora bien, dado que no existe una base de datos con el número de personas muertas como resultado de violencia estatal que permita comparar toda la región de

América Latina y el Caribe, o varios países del mundo, es posible aproximarse a la posición relativa de la República Dominicana a nivel de la región utilizando el Índice de Integridad Física del Instituto V-Dem. Se trata de una evaluación entre 0 y 1, en la que 1 representa la ausencia de asesinatos políticos o tortura.

Para 2017, el país obtuvo una calificación de 0.81 y se ubicó en una posición intermedia, 13 de 23⁷⁵, ligeramente por encima del promedio regional de 0.79. Lo anterior confirma que, si bien el país no se encontró entre los peores de la región, las muertes por motivos políticos o a causa de tortura constituyeron una práctica preocupante aún no eliminada.

⁷³ Human Rights Watch. (2017). Brasil; Events of 2017, Nueva York y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN DESA), División de Población. (2018), Nueva York.

⁷⁴ Mapping Police Violence. (2018). 2017 Police Violence Report, y *Op. cit.*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN DESA), División de Población. (2018).

⁷⁵ V-Dem (2017). Democracy at Dusk? Índice de Integridad Física, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Gotemburgo, Gotemburgo.

Tabla 3.3**ÍNDICE DE INTEGRIDAD FÍSICA
PAÍSES DE AMÉRICA (2017)**

| | |
|-----------------------------|-------------|
| Costa Rica | 0.97 |
| Ecuador | 0.95 |
| Uruguay | 0.94 |
| Barbados | 0.92 |
| Chile | 0.92 |
| Panamá | 0.91 |
| Guyana | 0.90 |
| Trinidad y Tobago | 0.90 |
| Bolivia | 0.89 |
| Cuba | 0.88 |
| Paraguay | 0.87 |
| Surinam | 0.85 |
| Perú | 0.81 |
| República Dominicana | 0.81 |
| Haití | 0.80 |
| Promedio Regional | 0.79 |
| Jamaica | 0.78 |
| Argentina | 0.76 |
| Brasil | 0.75 |
| Colombia | 0.72 |
| Guatemala | 0.67 |
| Honduras | 0.66 |
| Nicaragua | 0.66 |

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (2017)

El Gráfico 3.2 muestra la evolución de este Índice desde 1978 hasta 2017, para la República Dominicana y los países con mejor y peor puntuación de la región (en 2017). Como se puede apreciar, el país experimentó una mejora desde finales de la década de 1990.

ii) Igualdad de género

Este componente incluye la evaluación y medición de la igualdad entre mujeres y hombres en la representación en cargos ejecutivos y en la toma de decisiones de los Gobiernos democráticos (representación en el Congreso, Alcaldías y Ministerios de Gobierno), los obstáculos que encuentran las mujeres en el ejercicio de sus derechos, la autonomía y el derecho de las mujeres a decidir sobre sus cuerpos, la violencia de género, los femicidios, y las diferencias de género en los principales indicadores socioeconómicos y de desarrollo humano.

Para analizar este componente, se eligieron los siguientes indicadores: **a) Mujeres en cargos públicos electos y designados**, **b) Ausencia de violencia contra las mujeres**, **c) Embarazos en adolescentes**, **d) Derechos reproductivos**, y **e) Equidad socioeconómica entre mujeres y hombres**.

3.1.2.1) Mujeres en cargos públicos electos y designados: El primer indicador examinado es el número de mujeres en cargos públicos electos y designados. Los estudios recientes que evaluaron la equidad de género en la representación en el Congreso, Alcaldías y Ministerios de Gobierno en la República Dominicana registraron un bajo porcentaje de representación de mujeres. En la Cámara de Diputados, las mujeres electas representaron el 27.8% de los Legisladores⁷⁶, cifra ligeramente por debajo del promedio regional de América Latina que se ubicó en un 29.8%⁷⁷.

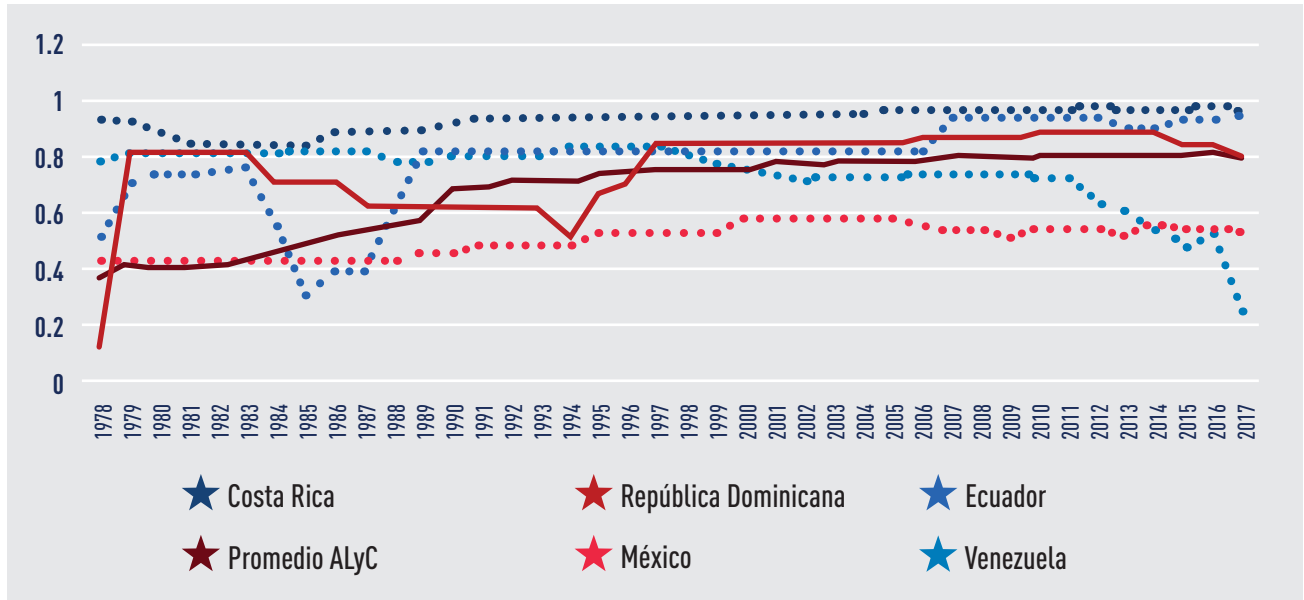
⁷⁶ *Op. cit.*, Espinal, R., Galvan, S., y Croce, J. (2018), pp. 26 - 27.

⁷⁷ *Ibid* y Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas. (2018). Poder Legislativo: Porcentaje de Mujeres en el Órgano Legislativo Nacional: Cámara Baja o Única, Santiago de Chile.

GRÁFICO 3.2

ÍNDICE DE INTEGRIDAD FÍSICA

REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (1978 - 2017)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute (1978 - 2017)

No obstante, es preciso indicar que, desde 2002, el porcentaje de mujeres en el Congreso Nacional (Cámara de Diputados y Senado) aumentó sostenidamente. La legislación electoral de 1997 (Ley 275-97) introdujo la cuota del 25% de mujeres en los cargos electivos del Congreso Nacional. Esta cuota luego fue aumentada al 33% en el año 2000. En 2010, la cuota de candidaturas de mujeres se consagró constitucionalmente, al establecerse en el Artículo 39 de la Constitución dominicana que: “El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección

y decisión en el ámbito público, en la Administración de Justicia y en los organismos de control del Estado”⁷⁸.

La Junta Central Electoral de la República Dominicana (JCE) ha exigido a los partidos el cumplimiento de la cuota. Por ejemplo, en 2015, mediante resolución, dicho órgano estableció que, para las elecciones de 2016, del total de 178 candidaturas a la Cámara de Diputados, cada partido debía presentar al menos 61 candidaturas femeninas y estas debían estar distribuidas de manera que, en cada circunscripción, representasen al menos el 33% de las candidaturas de cada partido. Asimismo, esa resolución estableció que, del

78 *Op. cit.*, Espinal, R., Galvan, S., y Croce, J. (2018), pp. 26 - 27.

total de las 316 candidaturas a Alcaldías y Vicealcaldías, los partidos debían presentar mujeres para, al menos, la mitad de las candidaturas, es decir, un total de 158⁷⁹. La Junta Central Electoral de la República Dominicana (JCE) no aceptó la inscripción de listas de candidaturas que no cumplieran con la cuota.

La cuota de mujeres en la legislación dominicana entre 1997 y 2018 tuvo un mayor impacto en la Cámara de Diputados, pasando la representación por parte de mujeres del 14% en 2002 al 21% en 2010 y al 28% en 2016. Sin embargo, la representación por parte de mujeres en ambas cámaras del Congreso Nacional no llegó a la tercera parte. En la actualidad, la cuota se ha convertido a lo interno de los partidos en un techo.

La República Dominicana se encontró entre los países de la región con un menor porcentaje de Ayuntamientos que tenían al frente a una Alcaldesa, con tan solo

Tabla 3.4

REPRESENTACIÓN FEMENINA EN EL CONGRESO (%)
REPÚBLICA DOMINICANA (2002 – 2016)

| Año | Ambas Cámaras | Senado | Cámara de Diputados |
|------|---------------|--------|---------------------|
| 2002 | 13.7 | 6.2 | 16.0 |
| 2006 | 17.1 | 6.2 | 19.6 |
| 2010 | 19.5 | 9.4 | 20.7 |
| 2016 | 25.2 | 9.3 | 27.8 |

Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana (ONE) (2002 - 2016)

Tabla 3.5

MUJERES ELECTAS COMO ALCALDESAS
REPÚBLICA DOMINICANA (2002 – 2016)

| Año | % |
|------|------|
| 2002 | 8 |
| 2006 | 11.2 |
| 2010 | 7.7 |
| 2016 | 13 |

Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana (ONE), Sistema de Información Estadística de Género (2002 - 2016)

el 13.3%. El promedio de América Latina y el Caribe fue del 14.6%⁸⁰. La mayoría de las mujeres ocupó el cargo de Vicealcaldesa. No obstante, en 2016, el 32% de los Regidores en la República Dominicana eran mujeres⁸¹.

En la República Dominicana, la equidad de género en los Ministerios fue también baja. En 2018, solo el 13% de los Ministerios del país estaba dirigido por mujeres, por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (26%)⁸². La República Dominicana se posicionó en el quinto lugar más bajo de entre los 19 países considerados⁸³.

Por otro lado, a nivel interno de los partidos políticos, la proporción de mujeres en cargos directivos también fue baja: solo 5 partidos de 27 tenían en 2018 una Presidenta o una Secretaria General (Opción Democrática, PRM, Partido Popular Cristiano, Partido Demócrata Popular y Partido de Acción Liberal). Los dos partidos más grandes (PLD y PRM) solo contaban

⁷⁹ *Íbid.*

⁸⁰ *Op. cit.*, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas. (2018).

⁸¹ *Op. cit.*, Espinal, R., Galvan, S., y Croce, J. (2018), pág. 101.

⁸² *Op. cit.*, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas. (2018).

⁸³ *Op. cit.*, Espinal, R., Galvan, S., y Croce, J. (2018), pág. 43.

con un 17.14% y un 14% de mujeres en sus respectivos órganos de dirección política⁸⁴.

Tabla 3.6

**TASA DE FEMINICIDIOS ÍNTIMOS
PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2017)**

| País | 2017 |
|-----------------------------|-------------|
| Granada | 0 |
| Trinidad y Tobago | 0.29 |
| Chile | 0.48 |
| Belice | 0.53 |
| Costa Rica | 0.57 |
| Colombia | 0.58 |
| El Salvador | 0.59 |
| Argentina | 0.65 |
| Perú | 0.65 |
| Puerto Rico* | 0.84 |
| Nicaragua** | 0.85 |
| Honduras | 1.01 |
| Jamaica | 1.03 |
| Paraguay | 1.1 |
| Ecuador | 1.15 |
| Uruguay | 1.29 |
| Barbados** | 1.36 |
| República Dominicana | 1.98 |
| Santa Lucía | 3.29 |
| Surinam*** | 4.32 |
| Guyana | 8.83 |

*Dato de 2013 | **Dato de 2014 | ***Dato de 2016

Fuente: Elaboración propia, a partir de CEPALSTAT (2017), Base de Datos en Línea de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas

3.1.2.2) Ausencia de violencia contra las mujeres: Los feminicidios íntimos son aquellos cometidos por la pareja o ex pareja de la víctima. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), la República Dominicana se encontró entre los países con las mayores tasas de feminicidios íntimos de la región: en 2017, la tasa de feminicidios íntimos en la República Dominicana fue de 1.98 por cada 100 mil mujeres, lo cual representó la cuarta tasa más alta de la región⁸⁵. La Tabla 3.6 muestra las tasas de feminicidios íntimos de 21 países de la región para los que se cuenta con datos recientes, ordenadas de menor a mayor.

Como se puede observar en el siguiente Gráfico 3.3, entre 2005 y 2017, la tasa de feminicidios íntimos de la República Dominicana apenas descendió unas centésimas, pasando de 2.12 a 1.98. A pesar de que en 2013 llegó a su mínimo para el periodo examinado (1.38), en los últimos años dicha tasa experimentó un nuevo aumento, poniendo en evidencia la crítica situación de las mujeres dominicanas y la falta de efectividad de las políticas públicas al respecto.

En conexión con estos datos, según la Encuesta Nacional Demográfica y de Salud (ENDESA) del Centro de Estudios Sociales y Demográficos de la República Dominicana (CESDEM), el 26% de las mujeres dominicanas de entre 15 y 49 años reportó haber experimentado violencia física en algún momento de su vida⁸⁶. Asimismo, de acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la República Dominicana se encontró entre los 5 países de la región con peor puntuación en materia de criminalización de la violencia de pareja íntima, de entre los 18 considerados⁸⁷.

⁸⁴ *Ibid.*, pág. 30.

⁸⁵ Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas. (2018). Muerte de Mujeres Ocasionada por su Pareja o Ex-Pareja Íntima, Santiago de Chile.

⁸⁶ Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM). (2014). Encuesta Nacional Demográfica y de Salud 2013 en la República Dominicana (ENDESA), pág. xxxii. Santo Domingo.

⁸⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2016). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016, Progreso Multidimensional: Bienestar Más Allá del Ingreso, pág. 174, Panamá.

GRÁFICO 3.3**TASA DE FEMINICIDIOS ÍNTIMOS POR CADA 100 MIL MUJERES
REPÚBLICA DOMINICANA (2005 - 2017)**

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de CEPALSTAT, Base de Datos en Línea de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas (2005 - 2017)

3.1.2.3) Embarazo en adolescentes: Este indicador se refiere a los embarazos en mujeres de entre 15 y 19 años. La República Dominicana se ubicó entre los países con las tasas más altas de maternidad adolescente. Para el año 2013, se reportó que el 20.5% de las adolescentes dominicanas eran madres⁸⁸.

Si bien no existe un dato más reciente sobre la incidencia del embarazo en adolescentes, otras fuentes permiten ver que el mismo se mantuvo en niveles muy altos. Según el Informe sobre Embarazo Adolescente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2017, del total de nacimientos en la República Dominicana en 2015, el 22.5% fueron partos de madres adolescentes⁸⁹. En el mismo

Tabla 3.7**MUJERES ADOLESCENTES QUE SON MADRES
REPÚBLICA DOMINICANA (1986 - 2013)**

| | Rural | Urbana | Total |
|------|-------|--------|-------|
| 1986 | 21 | 15.3 | 17.4 |
| 1991 | 26.7 | 13.2 | 17.6 |
| 1996 | 30.6 | 18.4 | 22.7 |
| 2002 | 28.1 | 21 | 23.3 |
| 2007 | 26 | 18.3 | 20.6 |
| 2010 | n/d | n/d | 19.7 |
| 2013 | 23.1 | 19.6 | 20.5 |

Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana (ONE), Encuesta Demográfica y de Salud (ENDESA) (1986 - 2013)

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), República Dominicana. (2017). Desarrollo Humano en República Dominicana. Embarazo Adolescente: un Desafío Multidimensional para Generar Oportunidades en el Ciclo de Vida, Santo Domingo, pág. 31.

año, dicho porcentaje para América Latina y el Caribe fue del 16.6%, y para el conjunto de países con desarrollo humano bajo fue del 14.5%. Lo anterior convirtió a la República Dominicana en un caso atípico en la región, y entre los países con similar e inferior desarrollo humano y económico⁹⁰. El mismo Informe también indicó que la tasa de fecundidad entre adolescentes en la República Dominicana en el quinquenio 2010 - 2015 fue de 100.6 por cada 1000 adolescentes, mientras que el promedio de América Latina y el Caribe fue de 66.6 por cada 1000 adolescentes⁹¹.

3.1.2.4) Derechos reproductivos: Para examinar los derechos reproductivos, se toma como referencia el aborto, por ser un derecho icónico en las luchas por la igualdad de las mujeres. En la actualidad, la República Dominicana está entre los cuatro países de la región en los que se prohíbe la interrupción del embarazo de forma absoluta, sin importar las circunstancias⁹². Pese a la prohibición en el ámbito normativo, las encuestas de opinión reflejaron una franja significativa de la población a favor del derecho a decidir de las mujeres embarazadas sobre la interrupción de su embarazo en algunas circunstancias, las llamadas “tres causales”. Los datos del Barómetro de las Américas reportaron que, entre 2012 y 2014, más del 50% de la población encuestada estuvo a favor de que la mujer embarazada decidiese la interrupción de su embarazo cuando peligrase su salud y 30% y 30.5% de la población encuestada estuvo a favor del aborto en casos de violación o incesto, respectivamente. Este dato situó al país en una posición intermedia respecto a la región en cuanto a percepción (lugar número 11 de entre todos los países considerados).

Para el 2018, según los datos del Estudio de Percepción Ciudadana sobre las tres causales de aborto considera-

Tabla 3.8

OPINIONES SOBRE ABORTO E INTERRUPCIÓN DEL EMBARAZO
REPÚBLICA DOMINICANA (2012 - 2018)

| AÑO | Cuando peligra la salud de la madre | Por violación o incesto | Interrupción por inviabilidad (CID) |
|------|-------------------------------------|-------------------------|-------------------------------------|
| 2012 | 61.2% | 30.0% | n/a |
| 2014 | 59.3% | 30.5% | n/a |
| 2016 | 61.3% | 34.0% | n/a |
| 2018 | 60.0% | 39.0% | 63.0% |

Fuente: Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) (2018), Barómetro de las Américas 2016 - 2017, (datos de 2012 a 2016) y CID Latinoamérica (2018) Encuesta Septiembre 2018 (datos de 2018)

das, realizado por CID Latinoamérica, se reportó que un 39% de las personas encuestadas estuvo a favor del aborto por violación o incesto, mientras que un 63% estuvo a favor del aborto en caso de inviabilidad del embarazo.

3.1.2.5) Equidad socioeconómica entre mujeres y hombres: Una democracia debe aspirar a que la condición de ser mujer no implique una desventaja económica, es decir, las mujeres no deberían recibir un menor ingreso que los hombres. En una democracia no debería existir brecha salarial por género. Para examinar este indicador, se cuenta con el Índice de Feminidad de la Pobreza y de la Indigencia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este Índice examina el cociente entre la razón de mujeres y hombres en hogares pobres y en hogares indigentes y la razón de mujeres y hombres en todos los hogares. Es decir, el Índice mide cuánto mayor es la presencia de mujeres en hogares pobres que en todos los hogares. Un Índice

⁹⁰ *Op. cit.*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), República Dominicana. (2017).

⁹¹ *Id.*, pág. 32.

⁹² Crespo, R. (2017). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), República Dominicana, “Despenalicemos el Aborto en Tres Causales, ¡Por la Salud y la Vida de las Mujeres!”, 17/06/2017, Santo Domingo.

mayor a 100 significa que la presencia de mujeres en hogares pobres frente a la presencia de hombres en hogares pobres es mayor que la presencia de mujeres frente a hombres en todos los hogares.

La República Dominicana presentó un Índice de Femenidad de la Pobreza de 132.3 y un Índice de Femenidad de la Indigencia de 150.8⁹³. Para ambos Índices, el promedio simple para América Latina fue de 118.2 y 121.5, respectivamente. Esto quiere decir, en primer lugar, que tanto en la República Dominicana como en América Latina, la pobreza y la indigencia afectaron en mayor grado a las mujeres que a los hombres; y, en segundo lugar, que la República Dominicana presentó una mayor desigualdad económica entre mujeres y hombres que el promedio regional. De hecho, en los hogares indigentes había un 50% más de mujeres que de hombres.

Para poner el anterior dato en contexto, es útil examinar el Índice de Desigualdad de Género del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este Índice mide la pérdida en potencial de desarrollo humano debido a las desigualdades de género. El Índice mide las desventajas de las mujeres frente a los hombres en tres aspectos: salud reproductiva, empoderamiento y estatus económico. Toma valores de entre 0 y 1, y a mayor valor, mayores son las desigualdades que afectan a las mujeres.

En 2017, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.451 en este Índice, situándose en el lugar 103 de entre los 160 países considerados. Esta puntuación fue peor que el promedio general de América Latina y el Caribe, que fue de 0.386. De 12 países de América Central y el Caribe, el país se ubicó en una posición intermedia, por encima únicamente de Honduras, Panamá, Guatemala, Guyana y Haití⁹⁴.

Tabla 3.9

ÍNDICE DE DESIGUALDAD DE GÉNERO REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DEL CARIBE (2017)

| País | Valor | Posición |
|-----------------------------|--------------|----------|
| Costa Rica | 0.300 | 1 |
| Cuba | 0.301 | 2 |
| Trinidad y Tobago | 0.324 | 3 |
| Ecuador | 0.385 | 4 |
| El Salvador | 0.392 | 5 |
| Jamaica | 0.412 | 6 |
| República Dominicana | 0.451 | 7 |
| Honduras | 0.461 | 8 |
| Panamá | 0.461 | 9 |
| Guatemala | 0.493 | 10 |
| Guyana | 0.504 | 11 |
| Haití | 0.601 | 12 |

Fuente. Elaboración propia, a partir de datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2017)

iii) Situación de las personas inmigrantes haitianas y sus descendientes⁹⁵.

El tercer componente de esta dimensión evalúa la situación de los derechos fundamentales de poblaciones vulnerables, en particular de las dominicanas y los dominicanos de ascendencia haitiana.

La Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) de 2017 estimó que en el país había una población de 570,933 personas inmigrantes, de entre las cuales 277,046 eran descendientes de personas inmigrantes nacidas en territorio dominicano⁹⁶. Entre las personas inmigran-

⁹³ CEPALSTAT. (2018). Base de Datos en Línea de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile.

⁹⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2018). Human Development Reports, Table 5: Gender Inequality Index 2017, Nueva York.

⁹⁵ Considerando lo específico del tema migratorio en la República Dominicana, este componente no tiene una estructura comparativa.

⁹⁶ Espinal, R. (2019). Estudio Complementario Descendientes de Inmigrantes en la República Dominicana, Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) República Dominicana, Santo Domingo, pág. 15.

tes, 497,825, es decir el 87%, eran haitianas. Por su lado, entre las personas descendientes de inmigrantes, 252,349 tenían progenitores de origen haitiano⁹⁷, o sea, un 91.1%. Así, las personas inmigrantes haitianas y las personas dominicanas de ascendencia haitiana constituyen la principal minoría por origen nacional o cultural en el país. Fueron también históricamente blanco de narrativas discriminatorias⁹⁸.

La inmigración haitiana a la República Dominicana estuvo ligada en sus orígenes al desarrollo de la industria azucarera de finales del siglo XIX y principios del siglo XX⁹⁹. Esta inmigración fue propiciada por los Gobiernos dominicanos e incluso por el Gobierno militar estadounidense (1916 - 1922)¹⁰⁰. Más recientemente, con la diversificación de la economía dominicana y el desplazamiento del sector azucarero, la inmigración haitiana se ligó más a la necesidad de mano de obra barata para la construcción y algunas áreas de la agricultura¹⁰¹. Asimismo, la inestabilidad política, la precariedad económica y el terremoto de 2010 en Haití también contribuyeron a modificar el perfil de la inmigración haitiana y a aumentar su flujo.

Históricamente, el Estado dominicano fue negligente al documentar debidamente a las personas inmigrantes haitianas y a sus descendientes. Dado que, en su

mayoría, las personas inmigrantes haitianas trabajaron de manera temporal (tanto en los ingenios, como en la agricultura, como en la construcción), no gozaron de condiciones laborales propicias para la regularización de su estatus migratorio. Al mismo tiempo, un lucrativo negocio de tráfico humano se generó en la frontera dominico - haitiana, fomentando la entrada a la República Dominicana de personas indocumentadas en condiciones de precariedad¹⁰².

El Estado dominicano “ha regulado el acceso a la nacionalidad dominicana a través de tres regímenes: *jus sanguinis*, cuando por lo menos uno de los progenitores es dominicano; *jus soli*, a partir del nacimiento en el país; y por naturalización”¹⁰³. Sin embargo, desde 1929 se incorporó por reforma constitucional una excepción al *jus soli*, según la cual las personas descendientes de personas extranjeras en tránsito no adquirirían la nacionalidad dominicana.

Durante más de seis décadas, hasta la Ley General de Migración 285-04 del año 2004, no existió ninguna definición legal clara de lo que significaba “en tránsito”, por lo que, durante ese tiempo, muchos descendientes de personas inmigrantes haitianas indocumentadas pudieron adquirir la nacionalidad dominicana¹⁰⁴. Sin embargo, la referida Ley estableció una definición de la categoría “en

97 *Ibid.*

98 González, M. (2017). El Antihaitianismo Dominicano, entre la Modernidad y la Sentencia 168/13: Una Aproximación a las Raíces Históricas del Conflicto Haitiano-Dominicano, *Revista de la Red de Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea*, No. 6, ene - jun 2017, Córdoba, pp. 82 - 98.

99 Martínez, S. (1999). From Hidden Hand to Heavy Hand: Sugar, the State, and Migrant Labor in Haiti and the Dominican Republic, *Latin American Studies Association*, No. 1, Vol. 34, pp. 57 - 84 y Fletcher, L. y Miller, T. (2004). New Perspectives on Old Patterns: Forced Migration of Haitians in the Dominican Republic, *Journal of Ethnic & Migration Studies*, Vol. 30, pp. 660 - 661, Londres.

100 *Ibid.*

101 *Op. cit.* Fletcher, L. y Miller, T. (2004), Ministerio de Trabajo de la República Dominicana. (2011). *Inmigrantes Haitianos y Mercado Laboral: Estudio sobre los Trabajadores de la Construcción y de la Producción del Guineo en la República Dominicana*, pág. 676, Santo Domingo.

102 *Op. cit.* Fletcher, L. y Miller, T. (2004).; Dilla, H. (2004). República Dominicana y Haití: Entre el Peligro Supuesto y el Beneficio Tangible, *Revista Nueva Sociedad (NUSO), Democracia y Política en América Latina*, Vol. 192, pp. 23 - 33, julio 2004, Buenos Aires.

103 Espinal, R. (2019). Estudio Complementario Descendientes de Inmigrantes en la República Dominicana, Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) República Dominicana, pág. 38, Santo Domingo.

104 *Op. cit.*, Espinal, R. (2019), pág. 38.

tránsito” que incluyó a las personas inmigrantes indocumentadas. Asimismo, la Ley ordenó la creación de un Registro de Nacimientos segregado para los descendientes de personas inmigrantes no residentes, a las cuales no les correspondía la nacionalidad dominicana¹⁰⁵.

Esta restricción al *jus soli* le valió al Estado dominicano la recriminación de defensores de Derechos Humanos y organismos internacionales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) cuestionó esta interpretación de la categoría “en tránsito”, primero en la Sentencia del caso “Yean y Bosico vs República Dominicana”, de 8 de septiembre de 2005 y luego en la Sentencia del caso “Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana”, del 28 de agosto de 2014.

En 2007, amparándose en la Ley 285-04, la Junta Central Electoral de la República Dominicana (JCE) emitió la Circular No. 017 de 29 de marzo de 2007, y luego la Resolución 12-2007 de 10 de septiembre de 2007, a partir de las cuales inició un proceso para auditar los Registros de Nacimientos que pudieran presentar “irregularidades” respecto de la emisión del Acta de Nacimiento de bebés con progenitores extranjeros que no probaran su estatus legal o su residencia. Posteriormente, en 2010, la nueva Constitución de la República Dominicana incluyó la interpretación del término “en tránsito” consagrada en la Ley 285-04.

En este contexto, y a propósito de la revisión judicial de una de las auditorías de documentos realizadas por la Junta Central Electoral de la República Dominicana (JCE) a partir de las Resoluciones de 2007, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana (TC) emitió la Sentencia 168-13, que validó las actuaciones de la Junta Central Electoral de la República Dominicana (JCE) y amplió retroactivamente su objeto hasta 1929. Al momento de emitirse esta Sentencia, un alto porcentaje de personas inmigrantes se encontraba en condiciones de irregularidad, una parte de las personas

descendientes de personas inmigrantes haitianas indocumentadas había adquirido la nacionalidad dominicana, pero otra parte importante no tenía documentos de identidad. Asimismo, otro grupo, compuesto por las personas más jóvenes, había sido inscrito en el Libro de Extranjería dispuesto por la Ley General de Migración.

Producto de las revisiones de la Junta Central Electoral de la República Dominicana (JCE), y sobre todo de la Sentencia 168-13, a miles de descendientes de personas inmigrantes haitianas indocumentadas que sí habían adquirido la nacionalidad dominicana se les cancelaron sus documentos de identidad. La Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) de 2017 estima que este número asciende a 6,594 personas.

Finalmente, se emitieron el Decreto No. 327-13, que estableció un Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) y la Ley 169-14, que estableció un régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el Registro Civil dominicano y sobre naturalización. La Ley creó: “a) un régimen especial en beneficio de hijos de padres y madres extranjeros no residentes nacidos en el territorio nacional durante el periodo comprendido entre el 16 de junio de 1929 y el 18 de abril de 2007 inscritos en los libros del Registro Civil dominicano con base en documentos no reconocidos por las normas vigentes para esos fines al momento de la inscripción; y b) el registro de hijos de padres extranjeros en situación irregular nacidos en la República Dominicana y que no figuran inscritos en el Registro Civil”.

Estas dos piezas normativas buscaban poner fin a la falta de documentación de personas haitianas inmigrantes y descendientes de personas inmigrantes haitianas, así como devolver los documentos de identidad a las personas dominicanas descendientes de personas inmigrantes haitianas indocumentadas a las que se les habían cancelado. Ambas normas supusieron que las personas descendientes de personas inmigrantes haitianas

105 *Ibid.*

tianas indocumentadas que no tuviesen documentos de identidad que las acreditaran como dominicanas antes del 18 de abril de 2007 (aún si nacieron antes de esa fecha), no serían consideradas dominicanas, sino que tendrían que regularizarse como extranjeras y luego optar por la naturalización.

A partir de esta breve exposición, se han seleccionado los siguientes indicadores para evaluar la situación de las personas inmigrantes haitianas y de sus descendientes en la República Dominicana: **a) Acceso a documentación por parte de las personas inmigrantes haitianas;** **b) Acceso a documentación por parte de las personas descendientes de personas inmigrantes haitianas;** **c) Nacionalidad dominicana para las personas descendientes de personas inmigrantes haitianas;** y, **d)**

Derechos económicos y sociales de las personas descendientes de personas inmigrantes haitianas.

3.1.3.1 Acceso a documentación por parte de las personas inmigrantes haitianas: De acuerdo con la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) de 2017, 206,062 personas inmigrantes intentaron acogerse al Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE), de las cuales casi todas (203,448) son personas haitianas. Ello representa al 41.4% de las personas inmigrantes haitianas en el país. La siguiente Tabla 3.10 expresa la distribución de las personas acogidas al Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) según su origen. El 58.5% de las personas inmigrantes haitianas no participó en el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE).

Tabla 3.10

**POBLACIÓN INMIGRANTE SEGÚN ACOGIMIENTO O NO AL PLAN NACIONAL DE REGULARIZACIÓN DE EXTRANJEROS (PNRE)
REPÚBLICA DOMINICANA (2017)**

| Población inmigrante en el país | | | | Población inmigrante haitiana | | | | |
|---------------------------------|------|-----------------|------|-------------------------------|-------|-----------------|-------|---|
| Participante | | No Participante | | Participante | | No participante | | % |
| Absoluto | % | Absoluto | % | Absoluto | % | Absoluto | % | |
| 206,062 | 37.2 | 346,963 | 62.8 | 203,448 | 41.4% | 287,684 | 58.5% | |

Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana (ONE) Encuesta Nacional de Inmigrantes (2017)

El 95% de las personas que se acogieron al PNRE fueron aceptadas. La siguiente Tabla 3.11 muestra el tipo de documentos entregados a las personas que se acogieron al PRNE.

Tabla 3.11

**PARTICIPACIÓN EN EL PLAN NACIONAL DE REGULARIZACIÓN DE EXTRANJEROS (PNRE)
REPÚBLICA DOMINICANA (2017)**

| Población nacida en Haití participante en el Plan de Regularización de Extranjeros (PNRE) | | | % | Tipo de documento entregado por el Gobierno dominicano (Regularización) | | |
|---|---------|-----|---------------------------|---|-----|--|
| | | | | | | |
| Aceptadas (regularizadas) | 193,610 | 95% | Carné | 141,329 | 73% | |
| | | | Constancia de inscripción | 17,545 | 9% | |
| Rechazadas | 9,838 | 5% | Cintillo | 18,981 | 10% | |
| | | | Otro | 15,442 | 8% | |
| Total | 203,448 | 100 | Total | 193,297 | 100 | |

Fuente: Elaboración propia, a partir de la Oficina Nacional de Estadísticas de la República Dominicana (ONE), Encuesta Nacional de Inmigrantes (2017)

De conformidad con la información oficial de la Dirección General de Migración de la República Dominicana (DGM), casi el 86% de las personas que se acogieron al Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) recibió el estatus de no residente¹⁰⁶. La documentación entregada a quienes se acogieron al Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) fue temporal, con vigencia de un año¹⁰⁷. Este plazo fue extendido hasta el 26 de agosto de 2018 para aquellas personas para las cuales la documentación venció en el 2017, dada la lentitud del proceso de renovación¹⁰⁸. Es decir, que aún aquellas personas que sí se acogieron al Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) y fueron aceptadas, se encontraron en una situación precaria, porque sus documentos no fueron definitivos.

Por otro lado, la siguiente Tabla 3.12 expone las razones expresadas por las personas inmigrantes para no participar en el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE). Un 36.9% de las personas que no participaron no se encontraba en el país en el momento del Plan. Por su lado, el 37.8% de las personas inmigrantes haitianas citó una de las siguientes razones para no participar en el Plan: **a)** No se enteró del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE), **b)** No recibió orientación de nadie, **c)** No tenía el tiempo requerido, **d)** No contó con el apoyo económico necesario, **e)** No pudo completar los documentos requeridos, **f)** No logró obtener un documento de su país de origen, **g)** No tenía su documentación en regla o **h)** Los documentos depositados no eran los requeridos. Entre los inmigrantes de otros países, solo el 13.2% citó alguna de esas razones.

Tabla 3.12

RAZONES PARA NO ACOGERSE AL PLAN NACIONAL DE REGULARIZACIÓN DE EXTRANJEROS (PNRE), SEGÚN NACIONALIDAD DEL INMIGRANTE REPÚBLICA DOMINICANA (2017)

| Razones para no acogerse al PNRE | Haitianos | Otros países |
|---|-------------|--------------|
| No se encontraba en el país en el momento | 36.9% | 35.8% |
| Tenía documentos en regla | 5% | 32.2% |
| Dificultades: no se enteró del PNRE, no recibió orientación de nadie, no tenía el tiempo requerido, no contó con el apoyo económico necesario, no pudo completar los documentos requeridos, no logró obtener un documento de su país de origen, no tenía su documentación en regla, los documentos depositados no eran los requeridos | 37.8% | 13.2% |
| Temor | 6.6% | 0.3% |
| Tuvo que salir por problemas | 2.2% | 0.1% |
| Otra | 11.3% | 18.3% |
| Sin información | 0.2% | 0.1% |
| Total | 100% | 100% |

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas de la República Dominicana (ONE) Encuesta Nacional de Inmigrantes (2017)

Llama la atención que solo un 5% de las personas inmigrantes haitianas señaló que no participó del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) porque ya tenía sus documentos “en regla”¹⁰⁹. Esta proporción alcanzó el 32.2% de los inmigrantes de otros países¹¹⁰.

¹⁰⁶ Dirección General de Migración de la República Dominicana. (2018). Requisitos para Aplicar el Plan Nacional de Regularización, Santo Domingo.

¹⁰⁷ *Ibíd.*

¹⁰⁸ *Ibíd.*

¹⁰⁹ Dirección General de Migración de la República Dominicana. (2018), pág. 418.

¹¹⁰ *Id.*, pág. 422.

La falta de documentación de la población de origen extranjero (que incluye a personas inmigrantes y descendientes de inmigrantes) incide en la posibilidad de que puedan declarar a sus hijas e hijos, habiéndose identificado como la principal causa de dicha falta de declaración (55.6%). Después de la carencia de documentos, la segunda causa de ausencia de declaración de hijas e hijos es la falta de Certificado de Nacido Vivo (14.5%), seguida por el hecho de haber dejado pasar el periodo estipulado para realizar la declaración (11.8%), y por la denegación de la solicitud (2.6%)¹¹¹.

3.1.3.2) Acceso a documentación de las personas descendientes de personas inmigrantes haitianas: Los datos de la ENI de 2017 muestran que “las personas descendientes de personas inmigrantes haitianas tienen un menor nivel de documentación dominicana que los otros descendientes”¹¹². De las personas descendientes nacidas de ambos progenitores haitianos, solo el 57.2% posee Acta de Nacimiento dominicana, mientras que entre las personas descendientes nacidas de un solo progenitor haitiano, la proporción aumenta hasta el 65.6%¹¹³. No obstante, entre las personas descendientes de ambos progenitores nacidos en otro país, la proporción con Acta de Nacimiento dominicana es del 96.4%, mientras que constituye un 93.2%¹¹⁴ entre las personas descendientes de un solo progenitor nacido en otro país.

Más aún, se estima que 120,372 personas descendientes de personas inmigrantes haitianas (el 43.4%) nacieron a partir del 1ro de enero de 2010, y, por lo tanto, se les aplicaron las reglas más restrictivas de naciona-

lidad estipuladas en la Constitución del 26 de enero de 2010¹¹⁵. Entre ellas, la ENI-2017 estima que 46,235 eran menores sin ningún tipo de documentación, y casi la totalidad (45,786 de estos) era descendiente de personas inmigrantes haitianas¹¹⁶.

Entre las personas descendientes mayores de 16 años, el 59.7% tenía cédula dominicana y el 5.5% tenía documento de identidad de otro país. Cuando se examinan estos datos según el origen de los progenitores, resulta que entre las personas descendientes de ambos progenitores haitianos, solo el 48.8% tenía cédula dominicana y el 5.5% tenía cédula de otro país; mientras que entre las personas descendientes de un solo progenitor haitiano, el 64.9% tenía cédula dominicana y el 3.3% tenía documento de identidad de otro país¹¹⁷. Sin embargo, entre las personas descendientes de ambos progenitores nacidos en otro país, el 96.2% tenía cédula dominicana, y entre las personas descendientes de al menos un progenitor dominicano, el 90% tenía cédula dominicana y el 14.1% tenía documento de otro país¹¹⁸.

3.1.3.3) Nacionalidad dominicana para las personas descendientes de personas inmigrantes haitianas: Este indicador se centra en las personas dominicanas de ascendencia haitiana que fueron desnacionalizadas, y a las que luego, por efecto de la Ley 169-14, se les debió retornar su documentación.

Según la ENI-2017, 6,594 personas descendientes de personas inmigrantes reportaron que sus documentos de identidad fueron anulados, aquellas personas a quienes, según la Ley 169-14 se las podría clasificar

111 *Id.*, pág. 410.

112 *Id.*, pág. 92.

113 *Ibid.*

114 *Ibid.*

115 *Id.*, pág. 96.

116 *Id.*, pág. 97.

117 Dirección General de Migración de la República Dominicana. (2018), pág. 93.

118 *Ibid.*

como grupo A. De estas, el 88.6% (5,933) intentó acogerse a la Ley 164-14 para que les fueran restituidos sus documentos¹¹⁹. La mayoría de las que no intentaron acogerse al PNRE citó como principal razón el hecho de que tenían nacionalidad dominicana y por lo tanto no era correcto que tuvieran que regularizarse¹²⁰.

Entre aquellas personas que sí se intentaron acoger a la Ley, menos de la mitad (48.5%) logró obtener sus documentos¹²¹. La mayoría de las personas descendientes de personas inmigrantes no haitianas sí lograron recuperar sus documentos, mientras que la totalidad de aquellas que no lo lograron era descendiente de al menos un progenitor haitiano¹²².

Asimismo, entre quienes sí lograron recuperar sus documentos, el 84% de las personas descendientes de personas haitianas señaló que el proceso fue muy difícil, mientras que el 94% de las personas descendientes de progenitores de “otros países” lo valoró como “sin ninguna dificultad”¹²³.

El proceso de desnacionalización de personas dominicanas de ascendencia haitiana reflejó prácticas excluyentes y discriminatorias que limitaron sus libertades y derechos civiles y políticos¹²⁴. Y aunque solo una minoría de este grupo fue finalmente desnacionalizada, se sentó un precedente legal que dejó abierta la posibilidad de que futuras decisiones judiciales privasen

retroactivamente de derechos adquiridos a determinados grupos. Del mismo modo, las personas afectadas por una negación de sus derechos tampoco fueron reparadas, sino que se les obligó a naturalizarse como si siempre hubiesen sido extranjeras¹²⁵.

3.1.3.4) Derechos económicos y sociales de las personas descendientes de personas inmigrantes haitianas:

Este indicador se refiere a las garantías de derechos sociales y laborales de las personas descendientes de personas inmigrantes haitianas. Se presentan datos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) de 2017 en relación con cuatro aspectos: ingreso promedio, seguro de salud, vacaciones pagadas y paga por días de enfermedad.

Según los datos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) de 2017, las personas descendientes de personas inmigrantes haitianas no solo obtuvieron una paga promedio inferior a la de otros grupos, sino que presentaron una mayor proporción de negación de derechos establecidos en las Leyes laborales de la República Dominicana. La siguiente Tabla 3.13, extraída del Informe Complementario sobre Descendientes de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) de 2017, presenta un resumen de datos que refleja los problemas de integración que enfrentan las personas descendientes de personas inmigrantes haitianas.

119 *Op. cit.*, Espinal, R. (2019), pág. 78.

120 *Id.*, pág. 87.

121 *Id.*, pág. 79.

122 *Ibíd*

123 Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana (ONE) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) República Dominicana. (2018). Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana, ENI-2017, Informe Complementario, elaboración propia a partir del Cuadro 48: Descendientes Grupo A: Nivel de Dificultad para Obtener los Documentos de Identidad, Santo Domingo.

124 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2015). Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en República Dominicana, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 45/15, 31 de diciembre de 2015 y Freedom House. (2016). Dominican Republic, Freedom in the World 2016, Washington D. C. La privación de derechos incluyó concretamente que las personas afectadas: no pueden registrar a sus hijos, sus hijas e hijos, obstáculos para continuar sus estudios en la escuela, obstáculos para que puedan estudiar en la universidad, conseguir un trabajo, acceder a servicios de salud, casarse, realizar contratos, comprar o alquilar una vivienda, viajar tanto dentro y fuera del país, entre otras.

125 Belique, A. M. (2017). Apátridas, Segregación Racial y Violación de Derechos: Balance y Retos tras 4 Años de la Sentencia, Perspectivas, No. 6-17, Fundación Friedrich Ebert, Santo Domingo.

Tabla 3.13

RESUMEN COMPARATIVO DE VARIABLES DE LA POBLACIÓN DESCENDIENTE SEGÚN ORIGEN

| | VARIABLES ILUSTRATIVAS | Padre y madre haitianos | Padre o madre haitiano | Padre y madre de otro país | Padre o madre de otro país |
|-----------------------------------|---|--------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Datos Sociodemográficos | Edad promedio | 12.2 años | 15.4 años | 30.9 años | 25.9 años |
| | No sabe leer ni escribir | 26.6% | 21.4% | 1.1% | 10.9% |
| | Nunca asistió a un centro educativo | 7.9% | 5.9% | 0.0% | 1.8% |
| | Tiene educación universitaria | 1.10% | 3.70% | 37.40% | 24.10% |
| | Tiene agua del acueducto dentro de la vivienda | 18.10% | 15.90% | 69.10% | 68.60% |
| | Tiene servicio sanitario de letrina | 33.60% | 31.50% | 1.90% | 4.20% |
| DIMENSIONES DE INTEGRACIÓN | | | | | |
| Integración Civil | Tiene Acta de Nacimiento dominicana | 57.2% | 65.6% | 96.4% | 93.2% |
| | Tiene cédula dominicana (16 años +) | 48.8% | 64.9% | 96.2% | 90.0% |
| | Tuvo mucha dificultad para obtener documentos anulados | 84.7% | 83.6% | 0.0% | 0.0% |
| | No tuvo ninguna dificultad para obtener documentos anulados | 8.0% | 13.8% | 100.0% | 87.8% |
| Integración Cultural | El español es idioma materno | 46.60% | 78.70% | 80.20% | 98.20% |
| | El español es el idioma principal que habla | 80.8% | 72.6% | 90.0% | 99.0% |
| Integración Económica | Tasa de ocupación | 44.6% | 42.0% | 58.2% | 36.8% |
| | Tiene trabajo fijo | 62.6% | 71.3% | 98.2% | 85.3% |
| | Tiene contrato escrito en el trabajo | 26.9% | 39.5% | 84.0% | 73.1% |
| | Ingreso mensual promedio | 14,340 pesos | 14,766 pesos | 56,009 pesos | 41,870 pesos |
| | Recibe pago por días de enfermedad | 18.2% | 29.8% | 81.5% | 63.0% |
| | Recibe pago de doble sueldo o regalía pascual | 42.6% | 53.6% | 90.4% | 76.7% |
| | Tiene vacaciones pagadas | 24.3% | 36.9% | 80.9% | 67.0% |
| Integración Social | Asistió a escuela privada | 9.4% | 8.1% | 44.1% | 47.4% |
| | Tiene seguro de salud | 8.8% | 24.9% | 73.1% | 70.8% |
| | Asistió a clínica privada | 8.6% | 12.2% | 69.3% | 53.0% |

Fuente: Espinal, R. (2019). Estudio Complementario Descendientes de Inmigrantes en la República Dominicana, Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) República Dominicana

El ingreso promedio mensual para personas descendientes de ambos progenitores haitianos representó el 25.6% del ingreso de los hijos de ambos progenitores inmigrantes no haitianos.

Solo el 24.3% de las personas con ambos progenitores haitianos recibió vacaciones pagadas, frente al 80.9% de las personas descendientes de nacionales de otros países¹²⁶. Lo mismo ocurrió con el pago de días por enfermedad y doble sueldo, donde la diferencia fue del 18.2% de las personas descendientes de personas haitianas frente al 81.5% de las personas descendientes de nacionales de otros países y del 42.6% de las personas descendientes de personas haitianas frente al 90.4% de las personas descendientes de nacionales de otros países, para el pago de doble sueldo.

Se evidenció una amplia brecha en el acceso al seguro de salud entre las personas descendientes de nacionales de otros países y las personas descendientes de personas haitianas. En el caso de las personas con ambos progenitores de otros países, el 73.1% poseía un seguro salud, frente a solo 24. % de las personas descendientes de personas haitianas. En el caso de las personas con un padre o madre de otro país, los porcentajes fueron del 70.8% frente al 8.8%. La Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR) de 2016, levantada por la Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana (ONE), reportó que el 65.8% de la población dominicana declaró tener un seguro de salud¹²⁷.

iv) Situación de los derechos de las personas con identidad sexual diversa

Para este componente se han seleccionado los siguientes indicadores: **a)** Situación legal del matrimonio entre personas del mismo sexo; y **b)** Derechos políticos de la comunidad LGBT.

3.1.4.1) Situación legal del matrimonio entre personas del mismo sexo y opiniones sobre los derechos políticos de la comunidad LGBT:

El apoyo al matrimonio de personas del mismo sexo en la República Dominicana creció, ocupando el país en esta materia el duodécimo lugar con relación a 29 países de América en 2016¹²⁸. La República Dominicana acompaña a la mayoría de los países de la región, y no contempla como legal el matrimonio de

Tabla 3.14

APOYO A DERECHOS POLÍTICOS DE PERSONAS HOMOSEXUALES REPÚBLICA DOMINICANA, CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE (2016)

| País | % |
|----------------------------------|-------------|
| 1. Costa Rica | 56.5 |
| 2. Ecuador | 41.3 |
| 3. Honduras | 38.1 |
| 4. Nicaragua | 41.5 |
| 5. República Dominicana | 37.9 |
| 6. Panamá | 37.7 |
| 7. El Salvador | 34.2 |
| 8. Guatemala | 32.1 |
| 9. Guyana | 25.6 |
| 10. Granada | 23.6 |
| 11. Santa Lucía | 22.5 |
| 12. Jamaica | 22.0 |
| 13. St. Kitts and Nevis | 20.8 |
| 14. Dominica | 18.3 |
| 15. San Vicente y las Granadinas | 11.3 |
| 16. Haití | 10.0 |

Fuente: Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), Barómetro de las Américas (2017)

¹²⁶ *Op. cit.*, Espinal, R. (2019), pág. 20.

¹²⁷ *Id.*, pág. 21.

¹²⁸ *Op. cit.*, Espinal, R., Morgan, J., Boidi, M. F. y Zechmeister, E. (2017), pág. 131.

personas del mismo sexo, tal como ocurre en Uruguay, Argentina, Brasil y Colombia, con el caso particular de México, donde solo es legal el matrimonio igualitario en la Ciudad de México. Esto implica un atraso en los derechos de las personas con orientación sexual distinta a la heterosexualidad.

Tabla 3.15

ESTADO LEGAL DEL MATRIMONIO IGUALITARIO AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2018)

| | |
|-----------------------------|-----------------------|
| Costa Rica | Ilegal |
| México | Ilegal ¹²⁹ |
| Ecuador | Ilegal |
| Uruguay | Legal |
| Barbados | Ilegal |
| Chile | Ilegal |
| Panamá | Ilegal |
| Guyana | Ilegal |
| Trinidad y Tobago | Ilegal |
| Bolivia | Ilegal |
| Cuba | Ilegal |
| Paraguay | Ilegal |
| Surinam | Ilegal |
| Perú | Ilegal |
| República Dominicana | Ilegal |
| Haití | Ilegal |
| Jamaica | Ilegal |
| Argentina | Legal |
| Brasil | Legal |
| Colombia | Legal |
| Guatemala | Ilegal |
| Honduras | Ilegal |
| Nicaragua | Ilegal |

Fuente: Elaboración propia

¹²⁹ Solo en la Ciudad de México.

¹³⁰ Muñiz, A., Melgen, L., Morel, C., y Balbuena, A. (2017). Imaginar el futuro. Ciudadanía y Política en la Cultura Política Dominicana, Instituto de Investigación Social para el Desarrollo (ISD), Santiago, pp. 124 - 126.

La opinión pública dominicana mostró una tendencia favorable al respeto a los derechos de las personas LGBT. En la siguiente Tabla 3.16 se puede apreciar cómo, desde 2010, vino aumentando el apoyo al matrimonio igualitario en la República Dominicana, de un 18.6% en 2010 a un 27.4% en 2016. Debe considerarse que la legalización de esta figura es reciente, no solo en la región, sino en el mundo, donde está consagrada legalmente en meno de 30 países. En cambio, según el estudio del Instituto de Investigación Social para el Desarrollo (ISD), para 2010 y 2016, respectivamente, el apoyo a la adopción de hijas e hijos por personas homosexuales fue bajo, solo el 10.4% y 14.5% de la población se mostró favorable a ella y medianamente favorable a ella, respectivamente¹³⁰.

Si bien no hay un dato específico que muestre la situación acerca de la libertad en el ejercicio de los derechos políticos por parte de las personas con orientación sexual distinta a la heterosexualidad, el Instituto V-dem proporciona un indicador sobre la capacidad de ejercer cargos políticos o tener representación en el espacio político del país. Según este indicador, la República Dominicana ocupó el lugar 20 en la región,

Tabla 3.16

OPINIÓN SOBRE MATRIMONIO DE PERSONAS HOMOSEXUALES REPÚBLICA DOMINICANA (2010 - 2016)

| Año | % |
|------|------|
| 2010 | 18.6 |
| 2012 | 21.4 |
| 2014 | 22 |
| 2016 | 27.4 |

Fuentes: 2010-2016 provienen de R. Espinal., J. Morgan., M. F. Boidi, y E. J. Zechmeistery. 2017.

con una puntuación de 0.68 sobre 4, por debajo del promedio regional de 1.14. Esto indica un mal posicionamiento del país, pero en un contexto regional de bajas cuotas relativas de poder para la población LGBT¹³¹.

Tabla 3.17

CUOTA DE PODER POLÍTICO RELATIVO DE LA POBLACIÓN LGBT AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2017)

| | |
|-----------------------------|-------------|
| Trinidad y Tobago | 2.37 |
| Costa Rica | 1.9 |
| Surinam | 1.84 |
| Argentina | 1.8 |
| Uruguay | 1.72 |
| Jamaica | 1.68 |
| Barbados | 1.48 |
| Bolivia | 1.29 |
| Guyana | 1.28 |
| Promedio Regional | 1.14 |
| Ecuador | 1.07 |
| Colombia | 1.02 |
| Chile | 1.01 |
| Brasil | 0.91 |
| Panamá | 0.83 |
| Guatemala | 0.82 |
| Honduras | 0.82 |
| México | 0.82 |
| Venezuela | 0.81 |
| Perú | 0.76 |
| República Dominicana | 0.68 |
| Nicaragua | 0.68 |
| Paraguay | 0.64 |
| Haití | 0.26 |

Fuente: V-Dem Institute (2018)

La opinión pública dominicana reflejó esta realidad. Solo un 37.9% de la población dominicana declaró aceptar que las personas homosexuales pudiesen postularse a cargos políticos. Sin embargo, en comparación con otros 16 países de la región, como se aprecia en la siguiente Tabla 3.18, este porcentaje ubicó a la República Dominicana en el lugar número 5 de la región. Esto demuestra un atraso generalizado en la aceptación de los derechos igualitarios y de la diversidad de orientaciones sexuales en la región, don-

Tabla 3.18

APOYO A DERECHOS POLÍTICOS DE PERSONAS HOMOSEXUALES REPÚBLICA DOMINICANA, CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE (2016)

| País | % |
|----------------------------------|-------------|
| 1. Costa Rica | 56.5 |
| 2. Ecuador | 41.3 |
| 3. Honduras | 38.1 |
| 4. Nicaragua | 41.5 |
| 5. República Dominicana | 37.9 |
| 6. Panamá | 37.7 |
| 7. El Salvador | 34.2 |
| 8. Guatemala | 32.1 |
| 9. Guyana | 25.6 |
| 10. Granada | 23.6 |
| 11. Santa Lucía | 22.5 |
| 12. Jamaica | 22.0 |
| 13. San Cristóbal y Nieves | 20.8 |
| 14. Dominica | 18.3 |
| 15. San Vicente y las Granadinas | 11.3 |
| 16. Haití | 10.0 |

Fuente: Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), Barómetro de las Américas (2017)

131 Una puntuación de 4 no necesariamente es más positiva que una de 3, ya que supone que la población LGBT tiene más poder que el resto de la ciudadanía.

Tabla 3.19

POBLACIÓN A FAVOR DE QUE LAS PERSONAS HOMOSEXUALES PUEDAN OCUPAR CARGOS POLÍTICOS Y PÚBLICOS
REPÚBLICA DOMINICANA (2006 - 2016)

| Año | % |
|------|------|
| 2006 | 24.6 |
| 2008 | 25.3 |
| 2010 | 26.5 |
| 2012 | 31.0 |
| 2014 | 34.5 |
| 2016 | 37.9 |

Fuente: Espinal, R., Morgan, J., Boidi, M. F. y Zechmeister, E. (2017)

de, solo en Costa Rica, un 56.5% de la población dijo apoyar que las personas homosexuales se postulasen a puestos electivos. Sin embargo, igual que en el caso del matrimonio igualitario, la tendencia apuntó a una mejora, como se aprecia en la Tabla 3.18, que muestra un aumento de más de 10 puntos porcentuales, de 24.6% a 37.9%, entre el 2006 y el 2016.

Esta tendencia de mayor apoyo en los dos indicadores anteriores, matrimonio igualitario y derechos políticos de las personas homosexuales en el país, debe contextualizarse con los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Amnistía Internacional, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la República Dominicana (CNDH) y las entidades LGBTI en la República Dominicana, que han reiterado

denuncias de ataques violentos, asesinatos¹³², abusos y discriminación en las áreas de Justicia y salud¹³³ de estas poblaciones. Sin embargo, fue alto el porcentaje de la ciudadanía dominicana (93%) que no justificó ataques violentos ni burlas contra homosexuales¹³⁴.

3.2. Análisis de los datos sobre el Estado de Derecho

En un Estado democrático de Derecho, toda la ciudadanía y el funcionariado, todas las autoridades de Gobierno electas o designadas, todas las instituciones, organismos y entidades públicas y privadas y la sociedad civil, responden ante la Ley¹³⁵. En su sentido más básico, la noción se refiere al imperio efectivo de la Ley.

Bühlmann *et al.*¹³⁶ señalan que un Estado de Derecho implica la protección de las libertades civiles y los derechos políticos de acuerdo con la Ley, lo que requiere garantizar un Sistema Judicial de calidad, imparcial e independiente, así como la igualdad de la ciudadanía ante la Ley¹³⁷.

Esta dimensión se enfoca en las instituciones que preservan el funcionamiento de la democracia y garantizan que la “voluntad popular” se traduzca a través de mecanismos que respeten los derechos fundamentales de la ciudadanía. Su análisis se ordenará en función de los siguientes componentes: **i)** Frenos y contrapesos, **ii)** Ausencia de corrupción, **iii)** Seguridad ciudadana, y **iv)** Eficiencia del Poder Judicial.

Para examinar estos componentes se utilizarán principalmente indicadores tomados del Índice de Estado de

132 Amnistía Internacional. (2018). Informe 2017/18, Datos de País: República Dominicana, 2017, Londres.

133 Fundación Comunidad Esperanza y Justicia Internacional (FUNCEJI), Diversidad Dominicana y Red de Voluntarios Amigos Siempre Amigos (REVASA). (2016). Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales a Personas con Diversas Orientaciones Sexuales e Identidades de Género en República Dominicana, Santo Domingo.

134 *Ibid.*

135 O'Donnell, G., Cullel, J. V. e Iasetta, O. (2004). The Quality of Democracy: Theory and Applications, University of Notre Dame Press, Notre Dame, pp. 32 - 46.

136 Bühlmann, M., Merkel, W., et al. (2012). The Democracy Barometer: a New Instrument to Measure the Quality of Democracy and its Potential for Comparative Research, European Political Science, Vol. 11, No. 4, pp. 519 - 536, Basingstoke.

137 *Ibid.*

Derecho del Proyecto Mundial de Justicia. Este estudio incluye 113 países y levanta sus datos a través de encuestas a expertos y encuestas a hogares. El estudio entrevista a más de 100 mil personas a nivel mundial, así como a más de 2.500 expertos. El estudio analiza el Estado de Derecho a través de 44 indicadores agrupados en 8 factores. El Índice de Estado de Derecho se ha compilado anualmente desde 2012 - 2013.

Para cada uno de los componentes elegidos en esta dimensión, se ha seleccionado uno de los factores del Índice de Estado de Derecho, con los indicadores que conforman ese factor. En algunos casos se han seleccionado indicadores de otras fuentes, a efectos de comparar y complementar los datos del Proyecto Mundial de Justicia.

Como en el análisis de dimensiones anteriores, en cada caso primero se presenta una panorámica del factor correspondiente a cada componente y luego se analizan los indicadores que lo conforman.

i) Frenos y contrapesos

La existencia de un engranaje de frenos y contrapesos entre los tres poderes de un Estado constitucional supone que estos se limiten y vigilen mutuamente. Ello constituye una garantía, no solo de que las decisiones del Ejecutivo se ajusten a las disposiciones legales y constitucionales, sino de la propia supervivencia del régimen democrático. Este componente se refiere a los mecanismos institucionales dispuestos para evitar el abuso de poder, así como para corregir los actos ilegales cometidos por funcionarios e instituciones públicas.

Para evaluar el desempeño del país en este componente, se han seleccionado seis indicadores: **a) Límites legislativos**, **b) Límites judiciales**, **c) Auditoría independiente**, **d) Sanciones por mala conducta oficial**, **e) Frenos no gubernamentales** y **f) Transición legal del poder**. Los seis indicadores han sido tomados del Índice de Constreñimientos al poder del Gobierno (Ejecutivo), que a su vez forma parte del Índice de Estado de Derecho del Proyecto Mundial de Justicia.

Tabla 3.20

ÍNDICE DE CONSTREÑIMIENTOS AL PODER DEL GOBIERNO AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2018)

| | |
|------------------------------|-------------|
| Costa Rica | 0.79 |
| Uruguay | 0.76 |
| Chile | 0.71 |
| St. Kitts y Nevis | 0.68 |
| Barbados | 0.66 |
| Perú | 0.65 |
| Argentina | 0.63 |
| Trinidad y Tobago | 0.63 |
| Jamaica | 0.62 |
| Santa Lucía | 0.62 |
| Bahamas | 0.61 |
| Granada | 0.61 |
| Antigua y Barbuda | 0.59 |
| Brasil | 0.58 |
| San Vicente y las Granadinas | 0.57 |
| Dominica | 0.57 |
| Guyana | 0.55 |
| Guatemala | 0.54 |
| Colombia | 0.53 |
| Panamá | 0.53 |
| El Salvador | 0.48 |
| Surinam | 0.47 |
| Belice | 0.47 |
| México | 0.46 |
| República Dominicana | 0.45 |
| Ecuador | 0.43 |
| Honduras | 0.39 |
| Bolivia | 0.36 |
| Nicaragua | 0.32 |
| Venezuela | 0.18 |

Fuente: Índice de Estado de Derecho, Proyecto Mundial de Justicia (2018)

En la Edición 2017 - 2018, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.45 en el Índice de Constreñimiento al Poder del Gobierno, y se situó en el lugar 25 de los 30 países de la región de América Latina y el Caribe considerados. El promedio regional en este índice fue de 0.55. Asimismo, la República Dominicana se ubicó en el lugar 27 de 36 países de igual grupo de ingreso (medio alto) y en el *ranking* mundial ocupó el lugar 88 de 113 países.

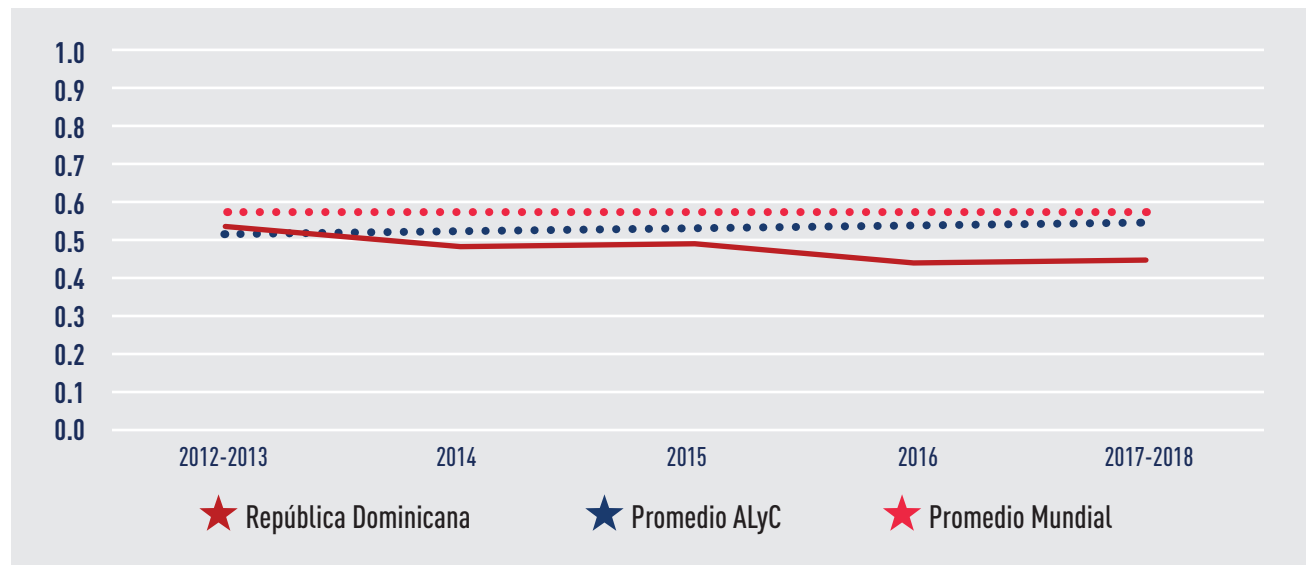
Desde una perspectiva histórica, la República Dominicana mostró una tendencia a la baja en este Índice, contraria a la tendencia de la región. El siguiente Gráfico 3.4 señala la evolución del país para este factor, en comparación con el promedio regional y el promedio mundial.

A continuación se examinan los indicadores individualmente.

3.2.1.1) Límites legislativos: Este indicador examina en qué medida el Poder Legislativo sirve como contrapeso y establece límites al Ejecutivo. Toma valores de entre 0 y 1, en el que 0 indica una total dependencia del Legislativo y 1 indica un mayor nivel de contrapeso entre ambos poderes.

En 2017 - 2018, la República Dominicana obtuvo una puntuación intermedia de 0.51 para este indicador. El promedio regional fue de 0.59, y el promedio mundial fue de 0.60. Otros países de la región e igual grupo de ingreso, como Costa Rica, Perú, Guatemala o Jamaica obtuvieron puntuaciones de 0.80, 0.78, 0.61 y 0.66, respectivamente. Estas puntuaciones considerablemente más altas que las de la República Dominicana ponen en cuestión el balance democrático del país.

GRÁFICO 3.4
CONSTREÑIMIENTOS AL PODER DEL EJECUTIVO
REPÚBLICA DOMINICANA, PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y PROMEDIO MUNDIAL (2012 - 2018)

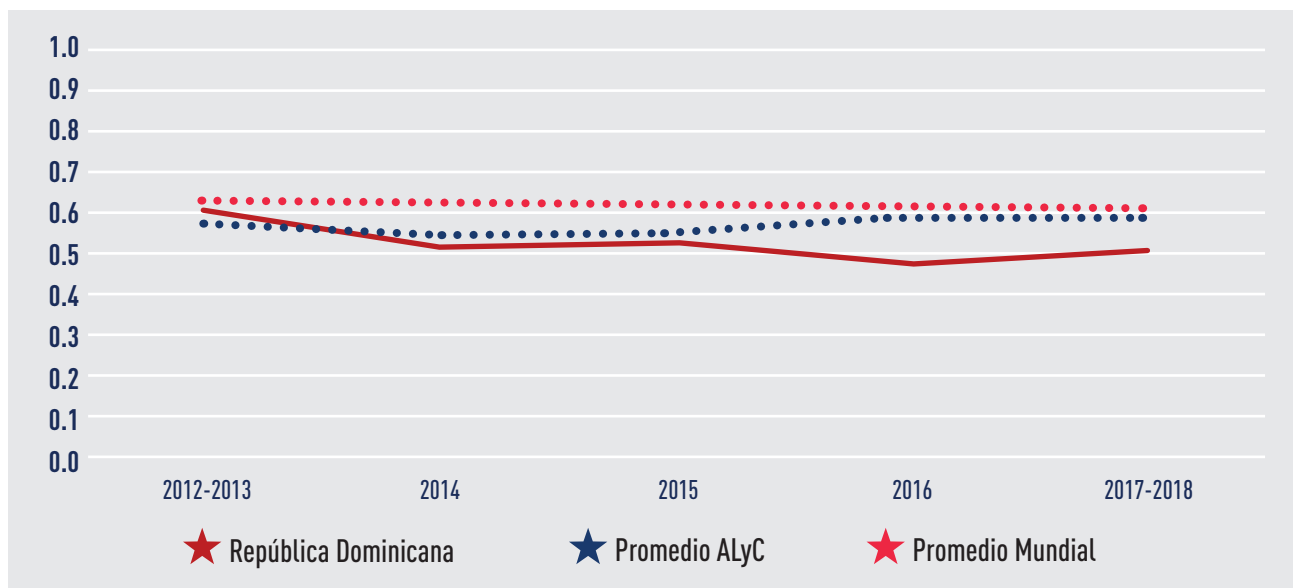


Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Estado de Derecho, Proyecto Mundial de Justicia (2012 - 2018)

GRÁFICO 3.5

LÍMITES LEGISLATIVOS AL EJECUTIVO

REPÚBLICA DOMINICANA, PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y PROMEDIO MUNDIAL (2012 - 2018)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Estado de Derecho, Proyecto Mundial de Justicia (2012 - 2018).

En el Gráfico 3.5 se muestra la evolución del país para este indicador, en comparación con el promedio de América Latina y el Caribe y la media mundial, entre 2012 y 2018. Es manifiesto que la República Dominicana mostró una tendencia a la baja durante este periodo, habiendo perdido más de 10 puntos. Al inicio del periodo, el país se encontraba por encima del promedio regional, mientras que al final del periodo se ubicó por debajo. Sin embargo, al contrario que la República Dominicana, la región experimentó una mejora en este indicador.

Esta tendencia a la baja queda confirmada por otras fuentes de datos. El Instituto V-Dem también cuenta con un Índice de Límites Legislativos al Ejecutivo que mide la capacidad del Legislativo de supervisar los actos del Ejecutivo, así como de investigar y cuestionar a los funcionarios. En 2017, la República Do-

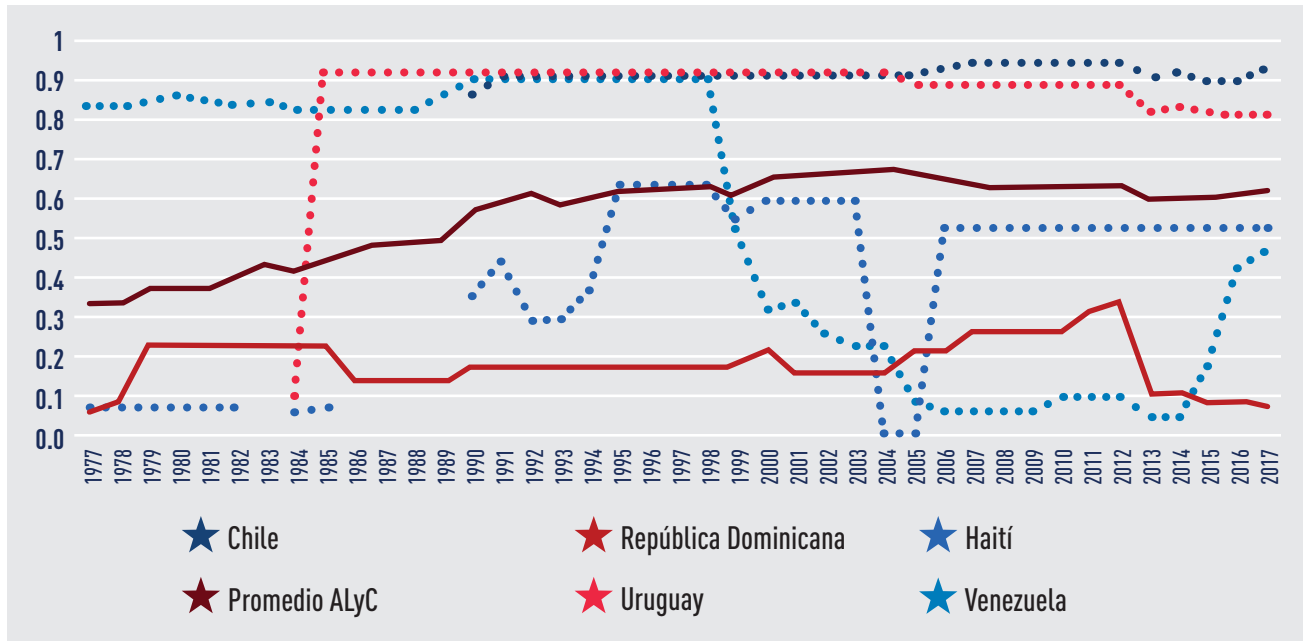
minicana obtuvo una puntuación de 0.08, la cual es alarmante teniendo en cuenta que es la tercera más baja de la región, después de Cuba y Nicaragua. El siguiente Gráfico 3.6 muestra la evolución de este indicador en el país, en comparación con el promedio de América Latina y el Caribe y con los otros países seleccionados.

El exacerbado presidencialismo dominicano ha sido reiteradamente identificado como uno de los problemas de la democracia en el país. La debilidad del Poder Legislativo implica que los partidos de la oposición tienen poco impacto en el diseño de las políticas públicas, otorgando así un alto grado de discrecionalidad al Ejecutivo. Precisamente, la labor parlamentaria es la que materializa el pluralismo en el sistema de partidos, al permitir a la oposición no solo realizar una labor de control y fiscalización del Gobierno, sino

GRÁFICO 3.6

ÍNDICE DE LÍMITES LEGISLATIVOS AL EJECUTIVO

REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (1977 - 2017)



Fuente: Elaboración propia, a partir del subcomponente "Legislative Constraints on the Executive" del componente de democracia liberal de V-Dem Institute (1977 - 2017)

influir, en proporción a su relevancia política, en las políticas del Gobierno.

Cabe resaltar también la facilidad con la que, históricamente, los Presidentes dominicanos pudieron superar los límites parlamentarios, por ejemplo, a la hora de modificar la Constitución para permitir la reelección. De los seis Presidentes que gobernaron desde 1978, los últimos tres propusieron y obtuvieron modificaciones a la Constitución para permitir futuras reelecciones a su favor.

3.2.1.2) Límites judiciales: Este indicador mide el nivel de independencia de la Judicatura, así como su capacidad efectiva para dictar Sentencia de manera autónoma y el nivel de obediencia de los otros dos poderes

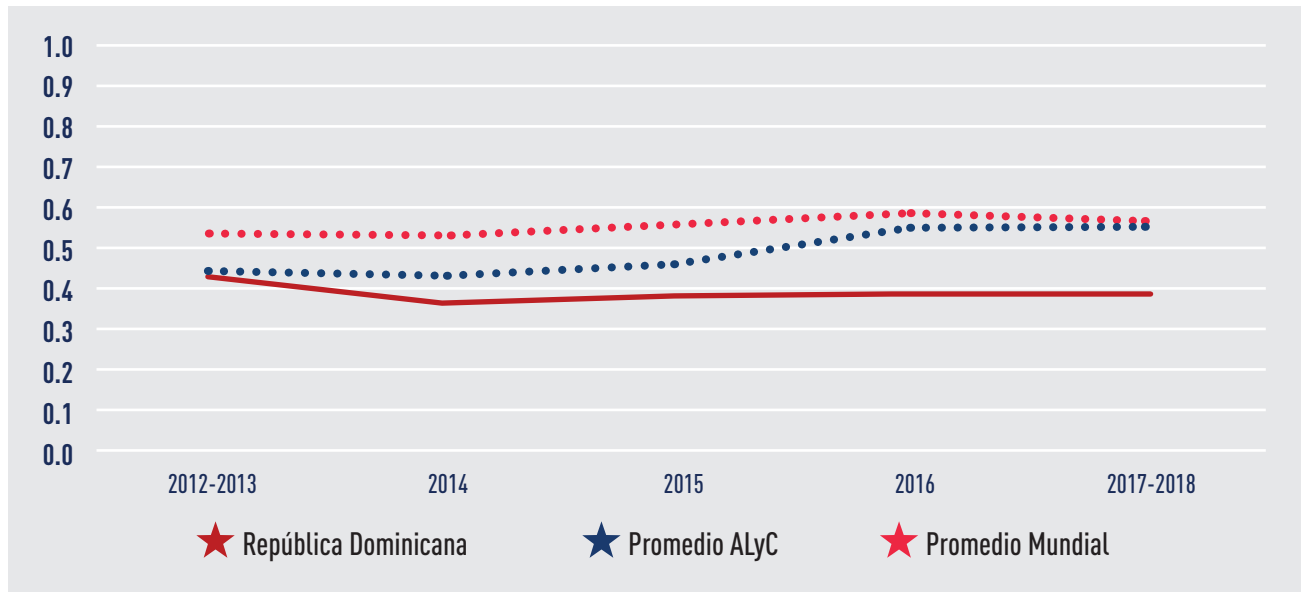
del Estado a sus decisiones. El indicador asume valores de 0 a 1, en el que 1 indica una total independencia de la Judicatura de toda influencia política y una alta capacidad para detener acciones ilegales de los otros dos poderes y defender el Estado de Derecho. Nótese que este indicador no se refiere a la capacitación técnica de los Jueces, ni a su aptitud para resolver conflictos legales entre particulares (eso se mide en otro componente), sino al funcionamiento del Poder Judicial como garante de la legalidad frente al Ejecutivo.

En el 2017 - 2018, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.39, bastante por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (0.55) y del promedio mundial (0.56).

Como se muestra en el siguiente Gráfico 3.7, el país se mantuvo con una baja puntuación desde 2012, al contrario que la región, que mostró una tendencia a mejorar.

El Instituto V-Dem también tiene un Índice de Límites Judiciales al Ejecutivo, que puede ser utilizado para compararlo con los datos del Proyecto Mundial de Justicia.

GRÁFICO 3.7
LÍMITES JUDICIALES AL EJECUTIVO
REPÚBLICA DOMINICANA, PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y PROMEDIO MUNDIAL (2012 - 2018)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Estado de Derecho, Proyecto Mundial de Justicia (2012 - 2018).

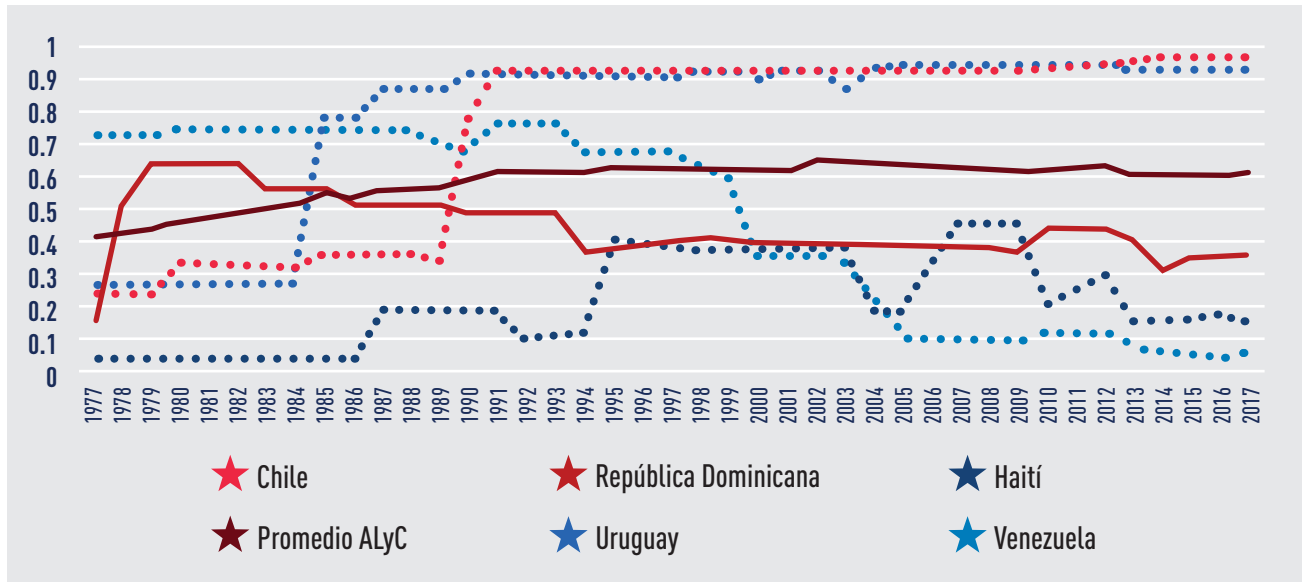
Como se muestra en el siguiente Gráfico 3.8, la República Dominicana se encontró entre los últimos países de la región, con una puntuación de 0.35, que solo superó a la de Venezuela, Nicaragua, Haití y Ecuador. El

Gráfico 3.8 muestra que, tras una mejora notable a principios de la década de 1980, la independencia judicial sufrió un estancamiento y luego, desde 2010, un declive frente a la intromisión del Poder Ejecutivo.

GRÁFICO 3.8

ÍNDICE DE LÍMITES JUDICIALES AL EJECUTIVO

REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (1977 - 2017)



Fuente: Elaboración propia, a partir del subcomponente "Judicial Constraints on the Executive" del componente de democracia liberal, V-Dem Institute (1977 - 2017)

Estos datos se dan en el contexto de la renuencia del Gobierno dominicano a cumplir con la asignación presupuestaria correspondiente al Poder Judicial, así como de los cuestionamientos que recaen sobre la designación de los Jueces de las Altas Cortes después de la reforma de la Constitución en 2010.

Así, por ejemplo, según un Informe preparado por el Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles (CREES), la participación del Poder Judicial en el presupuesto del Estado dominicano fue del 1.06%, en promedio, entre 1990 y 2015, y mantuvo una tendencia a la baja entre 2006 y 2015¹³⁸. Esto viola las disposiciones de la Ley 194-04, que asigna al Poder

Judicial un presupuesto mínimo equivalente al 2.66% de los ingresos anuales del Gobierno Central. Para 2016, el presupuesto asignado fue un 42% inferior al que debía asignarse según la referida Ley¹³⁹. De ahí que dicho Informe señale que "no ha sido una prioridad el incremento de las asignaciones al Poder Judicial para fomentar el fortalecimiento de la Justicia y su independencia en el país"¹⁴⁰.

Por otro lado, también es importante señalar que la composición del Consejo Nacional de la Magistratura de la República Dominicana (CNM), órgano constitucional que designa a los Jueces de las Altas Cortes, no garantiza la independencia del Sistema Judicial, por

¹³⁸ Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles (CREES). (2016). El Presupuesto y el Desempeño del Poder Judicial Dominicano, Santo Domingo.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Ibid.*

la facilidad con la que un solo partido político puede controlar dicho órgano. En efecto, la debilidad del contrapeso legislativo se traduce en debilidad a la hora de designar a los integrantes del Tribunal Constitucional de la República Dominicana (TC) y de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana (SCJ), entre otros, lo que a su vez debilita el contrapeso judicial, cerrando un círculo vicioso.

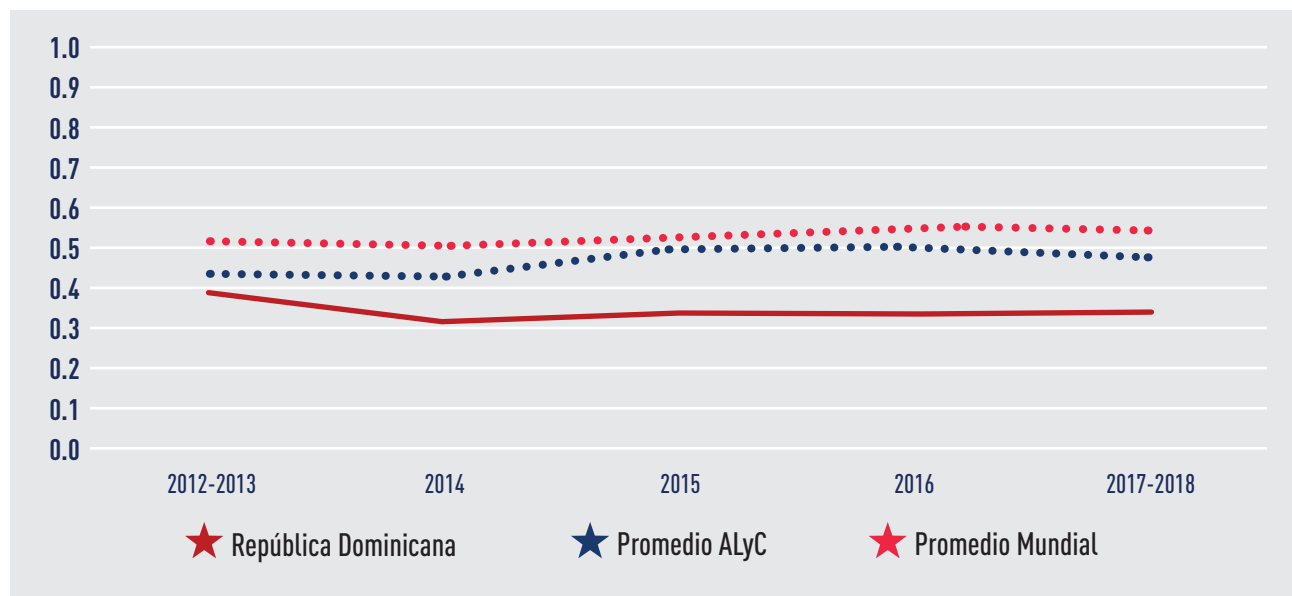
A pesar de las diferencias metodológicas entre ambas fuentes, los datos del Instituto V-Dem confirman que la República Dominicana se encontró entre los países de la región de América Latina y el Caribe con un menor grado de frenos y contrapesos entre los tres poderes del Estado, a favor de una preponderancia del Ejecutivo que afecta sensiblemente el Estado de Derecho y a la calidad de la democracia en el país. El excesivo presidencialismo, por un lado, impide el accionar independiente de la Justicia y, por otro, vacía de conte-

nido la actividad parlamentaria, cerrando espacios de equilibrio y de oposición democrática.

3.2.1.3) Auditoría independiente: Este indicador examina la efectividad de los organismos de auditoría independiente del Estado, y en qué medida sus resultados son tomados en cuenta por el Gobierno. Asimismo, evalúa la efectividad y capacidad de los mecanismos independientes de protección de los Derechos Humanos.

En 2017 - 2018, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.35 frente al promedio regional de 0.48 y al promedio mundial de 0.55 para este indicador. Dada la puntuación, el país se ubicó en la posición 25 de 30 en la región. En 2017 - 2018, los países que encabezaron la región fueron Chile (0.82), Costa Rica (0.81) y Dominica (0.76), mientras que algunos de los peor valorados fueron Nicaragua (0.29) y Venezuela (0.12).

GRÁFICO 3.9
AUDITORÍA INDEPENDIENTE
REPÚBLICA DOMINICANA, PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y PROMEDIO MUNDIAL (2012 - 2018)



Fuente: Elaboración propia, a partir del subcomponente "Judicial Constraints on the Executive" del componente de democracia liberal, V-Dem Institute (2012 - 2018)

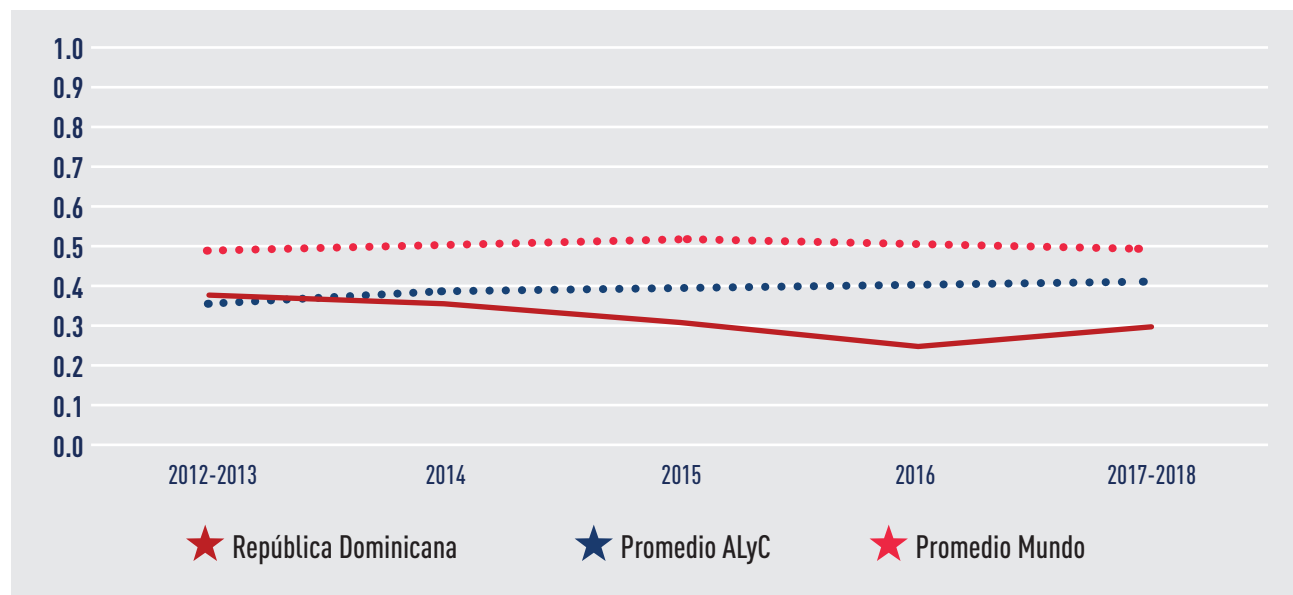
Tal y como se ve en el Gráfico 3.9, tras un descenso en 2014, el país se mantuvo con una puntuación baja, mientras que América Latina y el Caribe experimentaron una ligera mejora durante el periodo considerado.

3.2.1.4) Sanciones por mala conducta oficial: Este indicador examina la efectividad de las sanciones por conductas de corrupción a funcionarios o personas ejerciendo el poder desde cargos políticos. Nótese que no se evalúa aquí la prevalencia de corrupción, sino qué tan probable es que, en caso de que ocurriese un caso de corrupción que involucrase a funcionarios o personas ejerciendo el poder desde cargos políticos, estas conductas fuesen real y efectivamente sancionadas de acuerdo con la Ley. El indicador asume valores de entre 0 y 1, en el que 0 indica que es altamente improbable una sanción efectiva y 1 indica que es altamente probable.

En 2017 - 2018, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.29 sobre 1, con lo que se situó en el lugar 25 de entre los 30 países considerados en América Latina y el Caribe. El promedio de la región para el mismo periodo fue de 0.41, y el promedio mundial fue de 0.50.

El siguiente Gráfico 3.10 muestra cómo ha evolucionado el país para este indicador desde 2012, en comparación con América Latina y el Caribe, y el resto del mundo. Se aprecia que, para el periodo analizado, la región mostró una tendencia a la mejora, mientras que la República Dominicana mostró una tendencia a la baja hasta 2016, y, luego, en 2017 - 2018, una ligera mejora. Aun así, en 2017 - 2018, el país se encontró aún 11 puntos por debajo del promedio regional, y 20 puntos por debajo del promedio mundial.

GRÁFICO 3.10
SANCIONES POR MALA CONDUCTA OFICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA, PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y PROMEDIO MUNDIAL (2012 - 2018)



Fuente: Elaboración propia, a partir del subcomponente "Judicial Constraints on the Executive" del componente de democracia liberal, V-Dem Institute (2012 - 2018)

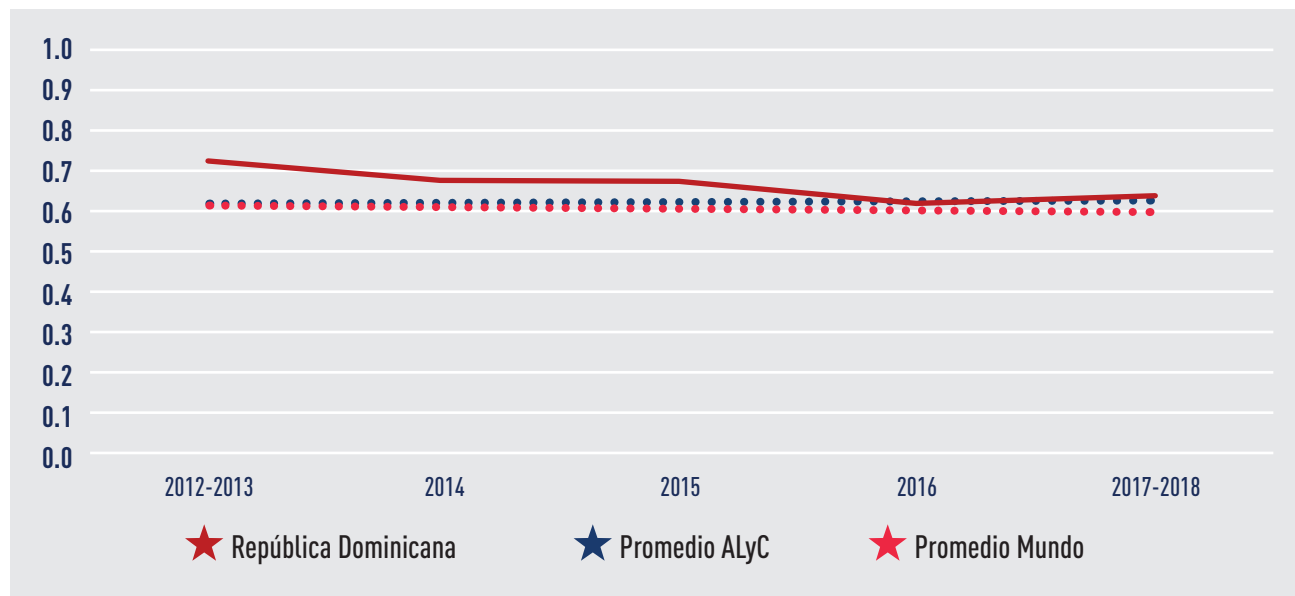
3.2.1.5) Frenos no gubernamentales: Este indicador examina si en la práctica existe respeto por parte de las autoridades a la libertad de organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos y la ciudadanía en general, para criticar al Gobierno. Esto incluye la libertad de Organizaciones No Gubernamentales para operar en el país, la posibilidad de que la ciudadanía se manifiesten públicamente, así como el acceso a la información o el derecho a expresar opiniones políticas, entre otros. El indicador se sitúa entre 0 y 1, donde 0 representa una nula posibilidad de manifestarse y expresar opiniones políticas y acceder a información, y 1

representa una máxima posibilidad de manifestarse y expresar opiniones políticas y acceder a información.

En 2017 - 2018, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.64 y se ubicó en el lugar 14 de 30 países de América Latina y el Caribe. El promedio regional para ese periodo fue de 0.61 y el promedio mundial fue de 0.59.

Como se muestra en el siguiente Gráfico 3.11, si bien la República Dominicana se ubicó por encima del promedio mundial y del promedio regional para este indicador, experimentó una baja desde 2012 - 2013, cuando obtuvo una puntuación de 0.72.

GRÁFICO 3.11
FRENOS NO GUBERNAMENTALES
REPÚBLICA DOMINICANA, PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y PROMEDIO MUNDIAL (2012 - 2018)

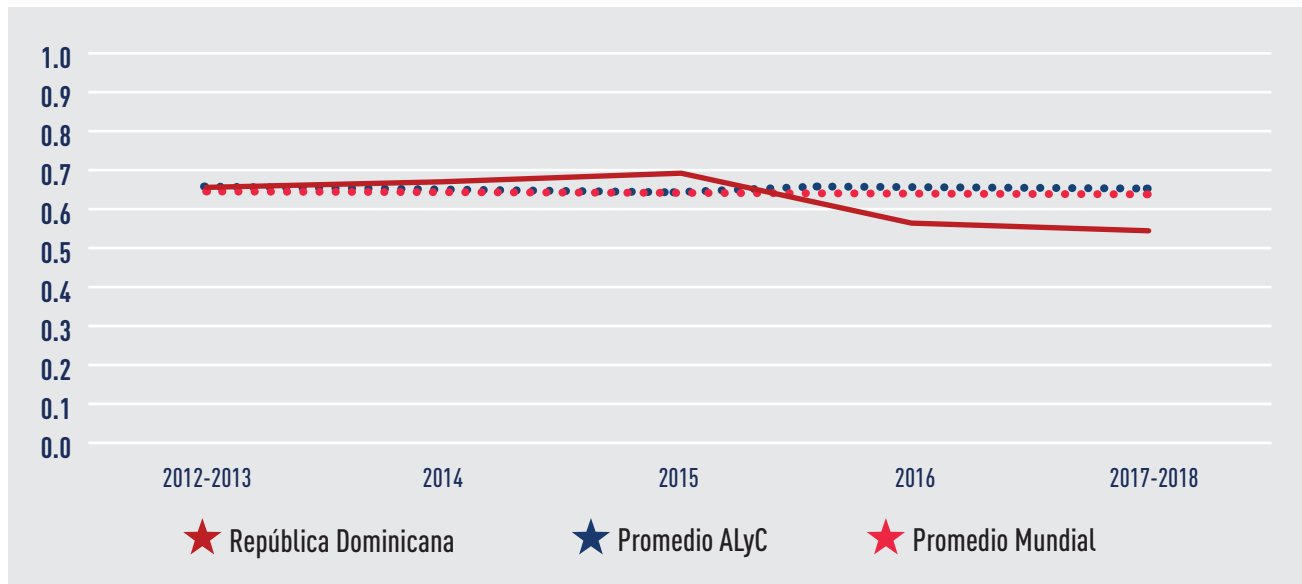


Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Estado de Derecho, Proyecto Mundial de Justicia (2012 - 2018)

GRÁFICO 3.12

TRANSICIÓN LEGAL DEL PODER

REPÚBLICA DOMINICANA, PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y PROMEDIO MUNDIAL (2012 - 2018)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Estado de Derecho, Proyecto Mundial de Justicia (2012 - 2018)

3.2.1.6) Transición legal del poder: Este indicador examina en qué medida la transición del poder es legal y legítima. Es decir, no solo tiene en cuenta el apego a la legalidad formal, sino si efectivamente la asunción de los cargos electos nacionales o locales es producto de un proceso limpio y transparente y si los procedimientos de control e impugnación de las elecciones son fácticamente efectivos. El indicador se sitúa entre 0 y 1, donde 0 representa una transición al poder totalmente ilegal e ilegítima y

1 representa una transición al poder perfectamente legal y legítima.

En el 2017 - 2018, la República Dominicana obtuvo una calificación de 0.55, empatando con Dominica y Surinam en el puesto 24 de 30 países de América Latina y el Caribe. El promedio regional en ese periodo fue de 0.65 y el promedio mundial de 0.64.

Como se puede ver en el Gráfico 3.12, la República Dominicana bajó en su calificación entre 2016 y 2018, ubicándose por debajo del promedio regional.

ii) Ausencia de Corrupción

La corrupción afecta gravemente el ejercicio de los derechos por parte de la ciudadanía, permitiendo a cargos del Gobierno o agentes privados obtener ventajas injustas a costa del bienestar general. Cuando la corrupción es generalizada, puede incluso poner en riesgo la salud financiera de un Estado. La impunidad que acompaña una situación generalizada de corrupción socava las bases de la convivencia común y la capacidad de funcionamiento de las instituciones. Por tanto, el control de la corrupción es de vital importancia para un Estado democrático de Derecho.

Este componente se enfoca en la prevalencia de la corrupción, y no se refiere a los mecanismos para combatirla o prevenirla, que fueron tratados en el componente anterior. Así, la prevalencia o no de la corrupción refleja aspectos de la cultura política del país, así como la capacidad de las instituciones para hacer valer la Ley.

La corrupción se ha convertido en una preocupación de primer orden para la ciudadanía dominicana. A su tenor, en el Informe de Transparencia Internacional de 2018 sobre Percepción de la Corrupción, la República Dominicana apareció en el lugar 129 de entre 180 países, con una puntuación de 30/100, ubicándose entre las posiciones más bajas.¹⁴¹

Para evaluar el desempeño del país en este componente, se han seleccionado cuatro indicadores: **a) Ausencia de corrupción en el Ejecutivo**, **b) Ausencia de corrupción en la Judicatura**, **c) Ausencia de corrupción en la Policía/Fuerzas Armadas** y **d) Ausencia de corrupción en el Legislativo**. Los cuatro indicadores han sido tomados del Índice de Ausencia de Corrupción que a su vez forma parte del Índice de Estado de Derecho del Proyecto Mundial de Justicia. Como en casos anteriores, se muestra primero el desempeño del país en el Índice de Ausencia de Corrupción en general, y luego se pasa a explorar cada uno de los indicadores en particular.

Siendo 0 el nivel máximo de corrupción y 1 una total ausencia de corrupción, en 2017 - 2018, la República Dominicana obtuvo una calificación de 0.37 en el Índice de Ausencia de Corrupción, ubicándose en el lugar 90 de 113 a nivel global, 33 de 36 entre los países de ingreso medio alto y 25 de 30 entre los países de América Latina y el Caribe. Los datos reflejaron la poca transparencia y la prevalencia de impunidad en el Estado dominicano. En comparación con los países de la región y a nivel global, el país se ubicó en las posiciones más bajas de los 113 países en los que se llevó a cabo el estudio, apareciendo la República Dominicana entre los 25 más corruptos.

Como se aprecia en el Gráfico 3.13, la tendencia en la región a partir de 2016 fue hacia una ligera mejora. Al contrario, la República Dominicana se quedó rezagada, aumentando su distancia respecto del promedio regional.

Cabe resaltar que el periodo analizado (2012 - 2018) coincide con tres escándalos de corrupción en la República Dominicana, a saber: el escándalo por el déficit fiscal a finales de 2012 y principios de 2013, el escándalo de la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado (OISOE) en 2015 y el escándalo Odebrecht en 2017.

Los datos disponibles del Índice de Estado de Derecho del Proyecto Mundial de Justicia no permiten valorar la prevalencia de la corrupción antes de 2012. Sin embargo, la Encuesta Regional de Cultura Política del Barómetro de las Américas incluye un dato sobre la incidencia de la corrupción, que señala que, de 2012 en adelante, hubo una percepción de aumento de la corrupción.

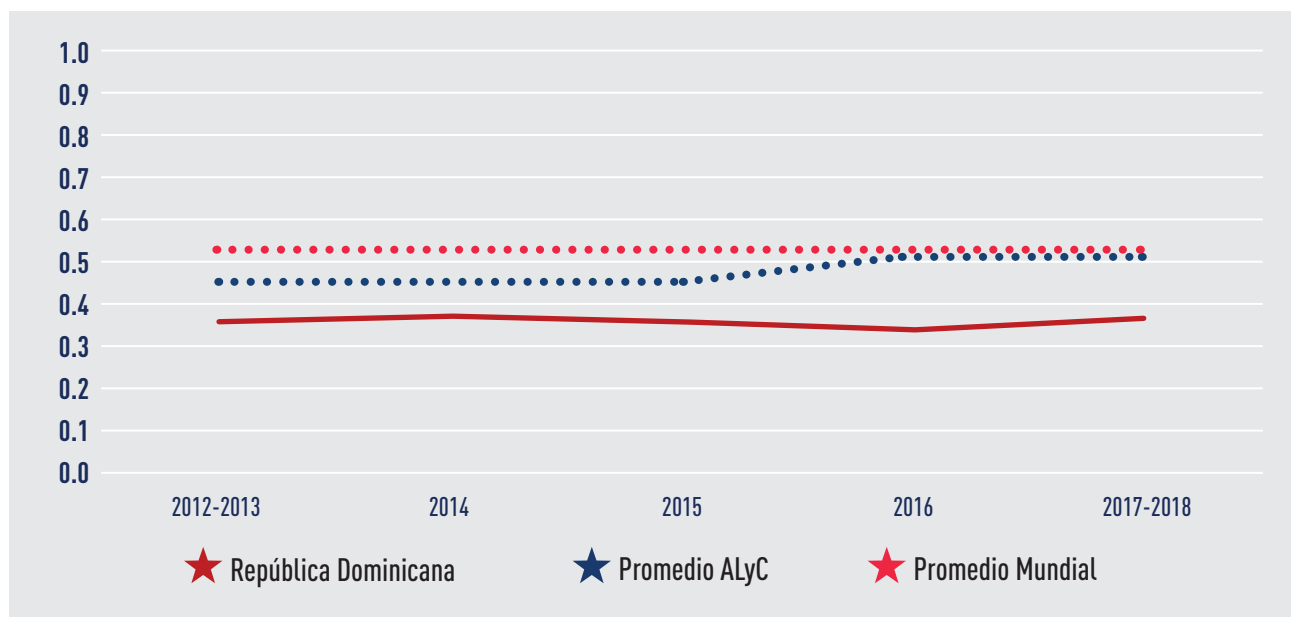
Según el Barómetro de las Américas, en 2016, el 23.1% de las personas dominicanas encuestadas reportó haber sido víctima de un acto de corrupción¹⁴². Como se puede ver en el Gráfico 3.14, esta proporción aumentó en la última década.

¹⁴¹ Transparency International. (2018). Índice de Percepción de la Corrupción 2018, Berlín.

¹⁴² *Op. cit.*, Espinal, R., Morgan, J., Boidi, M. F. y Zechmeister, E. (2017), pág. 70.

GRÁFICO 3.13

ÍNDICE DE AUSENCIA DE LA CORRUPCIÓN REPÚBLICA DOMINICANA, PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y PROMEDIO MUNDIAL (2012 - 2018)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Estado de Derecho, Proyecto Mundial de Justicia (2012 - 2018)

GRÁFICO 3.14

INCIDENCIA DE LA CORRUPCIÓN REPÚBLICA DOMINICANA (2006 - 2016)



Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), Barómetro de las Américas (2006 -2016)

A continuación, se examina cada uno de los indicadores seleccionados que conforman el Índice de Ausencia de Corrupción.

3.2.2.1) Ausencia de corrupción en el Ejecutivo: Este indicador presenta valores comprendidos entre 0 y 1, en el que 0 indica que la corrupción es completamente sistémica en dicho poder del Estado, mientras que 1 indica una total ausencia de corrupción en el Poder Ejecutivo.

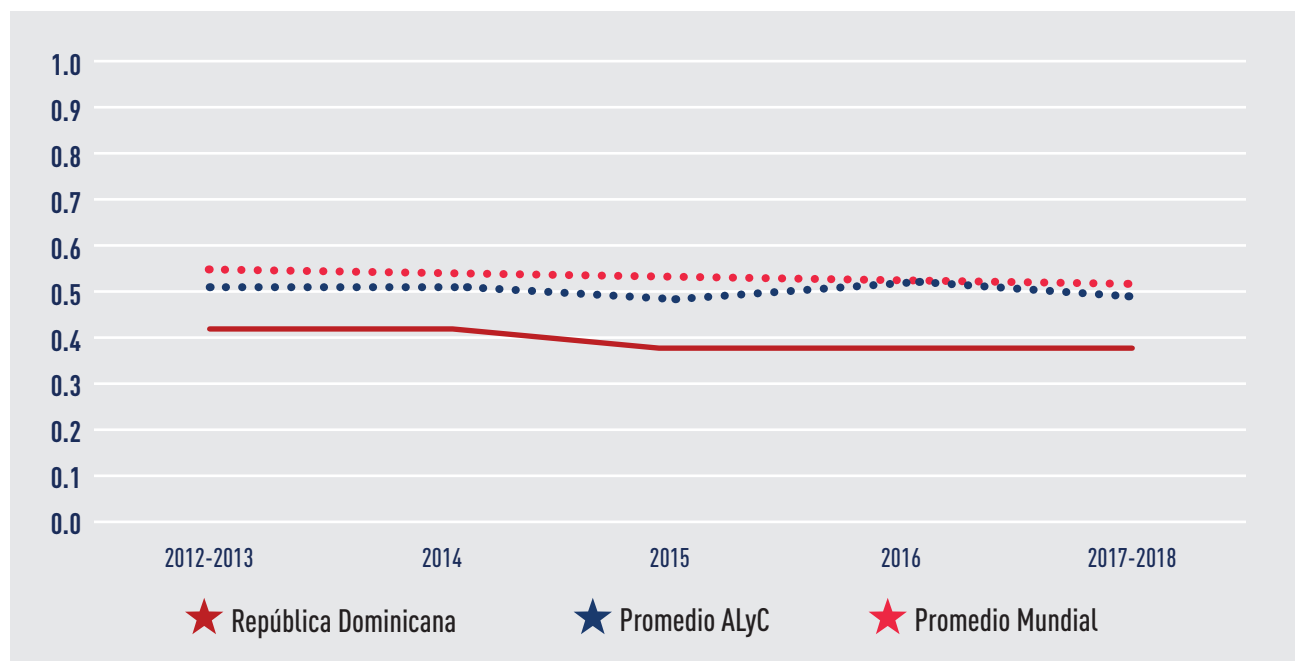
En 2017 - 2018, la República Dominicana obtuvo una calificación de 0.38 sobre 1, y se ubicó en la posición

27 de 30 en la región, empatando con Bolivia y Guatemala, y superando solo a Honduras (0.37), México (0.33) y Venezuela (0.28). En ese mismo periodo, el promedio de América Latina y el Caribe fue de 0.49 y el promedio mundial de 0.52.

Como se muestra en el siguiente Gráfico 3.15, desde 2012 - 2013, el país se mantuvo más o menos estable en este indicador (apenas bajando 4 centésimas), aunque siempre por debajo tanto del promedio regional como del promedio mundial.

GRÁFICO 3.15

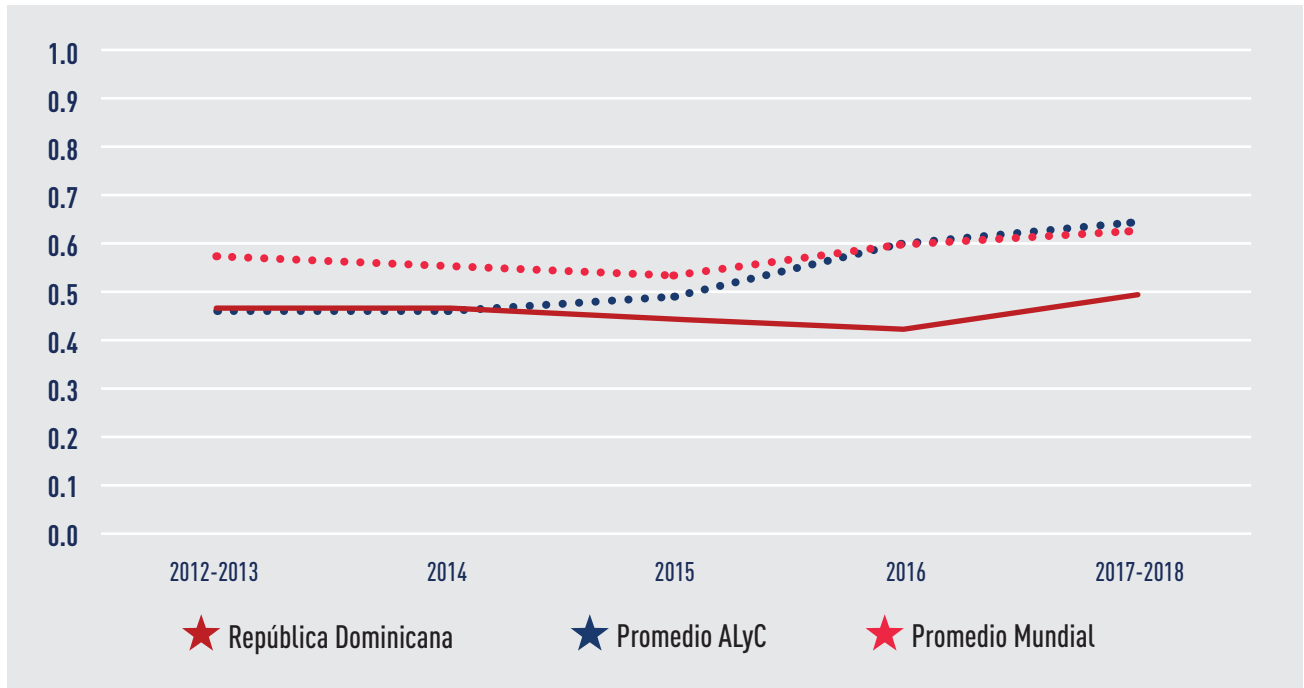
**AUSENCIA DE CORRUPCIÓN EN EL EJECUTIVO
REPÚBLICA DOMINICANA, PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y PROMEDIO MUNDIAL (2012 - 2018)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Estado de Derecho, Proyecto Mundial de Justicia (2012 - 2018)

GRÁFICO 3.16

**AUSENCIA DE CORRUPCIÓN EN LA JUDICATURA
REPÚBLICA DOMINICANA, PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y PROMEDIO MUNDIAL (2012 - 2018)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Estado de Derecho, Proyecto Mundial de Justicia (2012 - 2018)

3.2.2.2) Ausencia de corrupción en la Judicatura:

Este indicador asume valores de entre 0 y 1, en los que 1 indica una total ausencia de corrupción entre los Jueces y otros funcionarios del Poder Judicial, mientras que 0 indica una corrupción completamente sistémica en dicho poder del Estado.

En 2017 - 2018, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.49 sobre 1 y se ubicó en la posición 21 de 30 en América Latina y el Caribe. Los países peor valorados fueron Nicaragua (0.34), Venezuela (0.21) y Bolivia (0.16). El promedio regional para ese periodo fue de 0.64, mientras que el promedio mundial fue de 0.63.

En el Gráfico 3.16 se pueden apreciar dos cosas importantes. Primero, que la República Dominicana se mantuvo con una baja puntuación entre 2012 y 2018, experimentando un ligero descenso hasta el 2016 y luego una mejora. Segundo, que a pesar de la referida mejora, el país se encontró rezagado con relación a la tendencia regional: en 2012, la República Dominicana presentó una puntuación igual al promedio de países de la región (0.46); sin embargo, América Latina y el Caribe mejoraron su promedio de manera más rápida de lo que lo hizo la República Dominicana, ubicándose en 2017 - 2018 incluso algo por encima del promedio mundial.

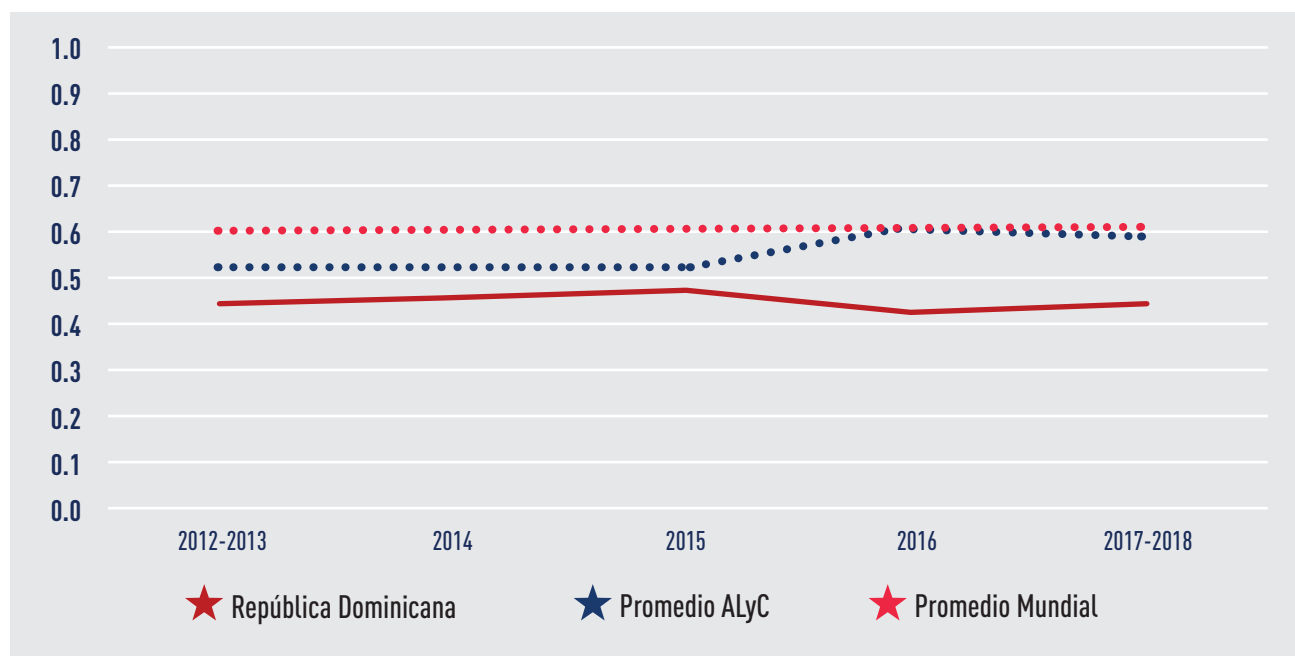
Si bien no se puede precisar la razón exacta por la que la República Dominicana se mantuvo rezagada en este indicador respecto a la región, sí se puede señalar que el escándalo Odebrecht, que afectó a gran parte de la región, pudo ser un factor clave, puesto que las consecuencias judiciales se materializaron más rápidamente en otros países, y alcanzaron a funcionarios de mayor rango que en la República Dominicana.

3.2.2.3) Ausencia de corrupción en la Policía/Fuerzas Armadas: Este indicador asume valores de entre 0 y 1, en los que 0 indica que la corrupción es completamente sistémica entre los miembros de la Policía y de las Fuerzas Armadas, mientras que 1 indica una total ausencia de corrupción en dichos organismos.

En 2017 - 2018, la República Dominicana obtuvo una calificación de 0.44 y se posicionó en el lugar 26 de 30 en la región (empatando con Guyana), superando solo a Perú (0.38), México (0.35), Venezuela (0.31) y Bolivia (0.25). El promedio regional en ese periodo fue de 0.59, mientras que el promedio mundial fue de 0.61.

Como se muestra en el siguiente Gráfico 3.17, la República Dominicana mantuvo una puntuación baja para este indicador, pero más o menos estable desde 2012. Por el contrario, la región de América Latina y el Caribe en su conjunto mejoró su puntuación, dejando a la República Dominicana atrás en este sentido.

GRÁFICO 3.17
AUSENCIA DE CORRUPCIÓN EN LA POLICÍA Y LAS FUERZAS ARMADAS
REPÚBLICA DOMINICANA, PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y PROMEDIO MUNDIAL (2012 - 2018)

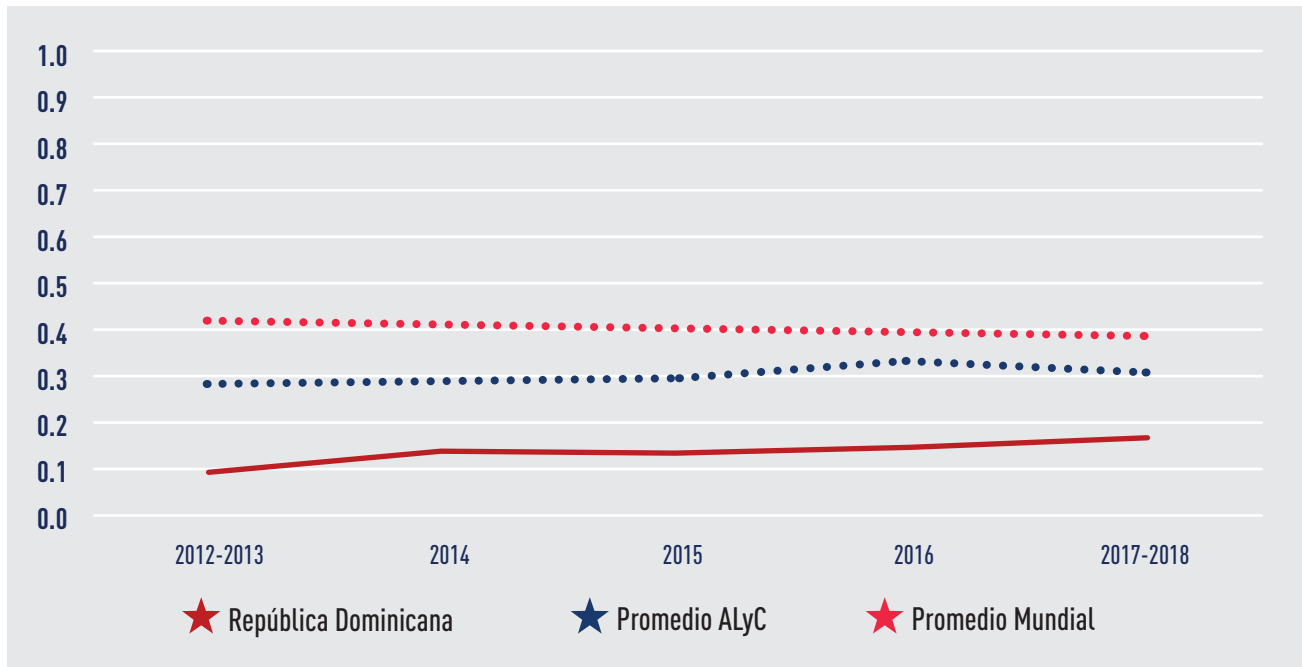


Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Estado de Derecho, Proyecto Mundial de Justicia (2012 - 2018)

GRÁFICO 3.18

AUSENCIA DE CORRUPCIÓN EN EL LEGISLATIVO

REPÚBLICA DOMINICANA, PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y PROMEDIO MUNDIAL (2012 - 2018)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Estado de Derecho, Proyecto Mundial de Justicia (2012 - 2018)

3.2.2.4) Ausencia de corrupción en el Legislativo:

Este indicador asume valores de entre 0 y 1, en los que 1 indica una total ausencia de corrupción entre los miembros del Poder Legislativo, mientras que 0 indica que la corrupción es completamente sistémica en dicho poder del Estado.

En 2017 - 2018, la República Dominicana obtuvo una calificación de 0.17 y se posicionó en el lugar 26 de 30, superando solo a Honduras (0.14), Colombia (0.13), Brasil (0.1) y Guatemala (0.1). El promedio regional fue de 0.31 y el promedio mundial fue de 0.38.

Para este indicador, tanto el país como el promedio de países de la región y el mundo presentaron peores puntuaciones en general. A pesar de ello, la calificación de la República Dominicana fue mucho más baja que la de la región, en comparación con los otros tres indicadores. Así, se reflejó en estos datos que la corrupción resultó estar muy extendida en el Congreso Nacional, más que en los otros poderes del Estado.

En el Gráfico 3.18 se muestra que la República Dominicana mejoró ligeramente su puntuación desde 2012, cuando esta fue de 0.14. El promedio de los países de la región se mantuvo más o menos estable.

iii) Tercer componente: Seguridad ciudadana

Entre las funciones primigenias del Estado moderno, desde su concepción liberal clásica, encontramos el garantizar la seguridad física de la ciudadanía, el llamado “orden público” según términos de Adam Smith¹⁴³. En las democracias modernas, podemos considerar como dimensión el velar por el respeto a la integridad física de las personas, entendiéndose como una ausencia lo más extendida posible de violencia.

Analizar la seguridad ciudadana es un tema complejo, puesto que existen diversos factores que inciden en la victimización por delincuencia. Asimismo, los registros oficiales, que son la fuente principal para medir los niveles de victimización, son susceptibles a la confianza de las personas en las instituciones y a la percepción sobre su efectividad. Es decir, los niveles de denuncia de la actividad delictiva pueden subrepresentar los niveles de victimización real, en los casos en los que las personas no se sientan motivadas a denunciar los hechos delictivos, ya sea porque no creen que vaya a ser efectivo poner una denuncia, o por la desconfianza o el miedo a los organismos oficiales.

Para examinar este componente se utilizan los siguientes cuatro indicadores: **a) Ausencia de crimen**, **b) Ausencia de conflicto civil**, **c) Ausencia de justicia por la propia mano** y **d) Tasa de homicidios**.

Los primeros tres indicadores son tomados del Índice de Orden y Seguridad que a su vez forma parte del Índice de Estado de Derecho del Proyecto Mundial de Justicia. El cuarto se toma de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).

Como en los casos anteriores, primero se expondrá la situación del país en el Índice de Orden y Seguridad que se conforma con los primeros tres indicadores (*Ausencia de crimen*, *Ausencia de conflicto civil* y *Au-*

Tabla 3.21

ÍNDICE DE ORDEN Y SEGURIDAD AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2017 - 2018)

| | |
|------------------------------|-------------|
| St. Kitts y Nevis | 0.82 |
| Granada | 0.79 |
| Antigua y Barbuda | 0.79 |
| Barbados | 0.75 |
| Dominica | 0.75 |
| San Vicente y las Granadinas | 0.75 |
| Belice | 0.73 |
| Bahamas | 0.72 |
| Santa Lucía | 0.72 |
| Uruguay | 0.71 |
| Nicaragua | 0.70 |
| Costa Rica | 0.69 |
| Chile | 0.68 |
| Trinidad y Tobago | 0.67 |
| Panama | 0.67 |
| Brasil | 0.65 |
| Surinam | 0.65 |
| Perú | 0.64 |
| Ecuador | 0.63 |
| Jamaica | 0.62 |
| Guyana | 0.62 |
| Honduras | 0.61 |
| Argentina | 0.61 |
| República Dominicana | 0.61 |
| El Salvador | 0.60 |
| México | 0.59 |
| Guatemala | 0.58 |
| Bolivia | 0.58 |
| Colombia | 0.57 |
| Venezuela | 0.47 |

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Estado de Derecho, Proyecto Mundial de Justicia (2018)

143 Smith, A. (1776), *La Riqueza de las Naciones*, Londres.

sencia de justicia por la propia mano), y luego se examinará cada indicador individualmente.

Siendo 0 el nivel mínimo de orden y seguridad y 1 el nivel máximo de orden y seguridad, en 2017 - 2018, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.61 sobre 1, ubicándose en el lugar 94 de 113 a nivel mundial, 32 de 36 entre los países de ingreso medio alto y 24 de 30 entre los países de América Latina y el Caribe. La Tabla 3.21 muestra la posición relativa del país en la región.

Como se muestra en el siguiente Gráfico 3.19, la República Dominicana mantuvo una puntuación casi idéntica entre 2012 y 2018. Por el contrario, el prome-

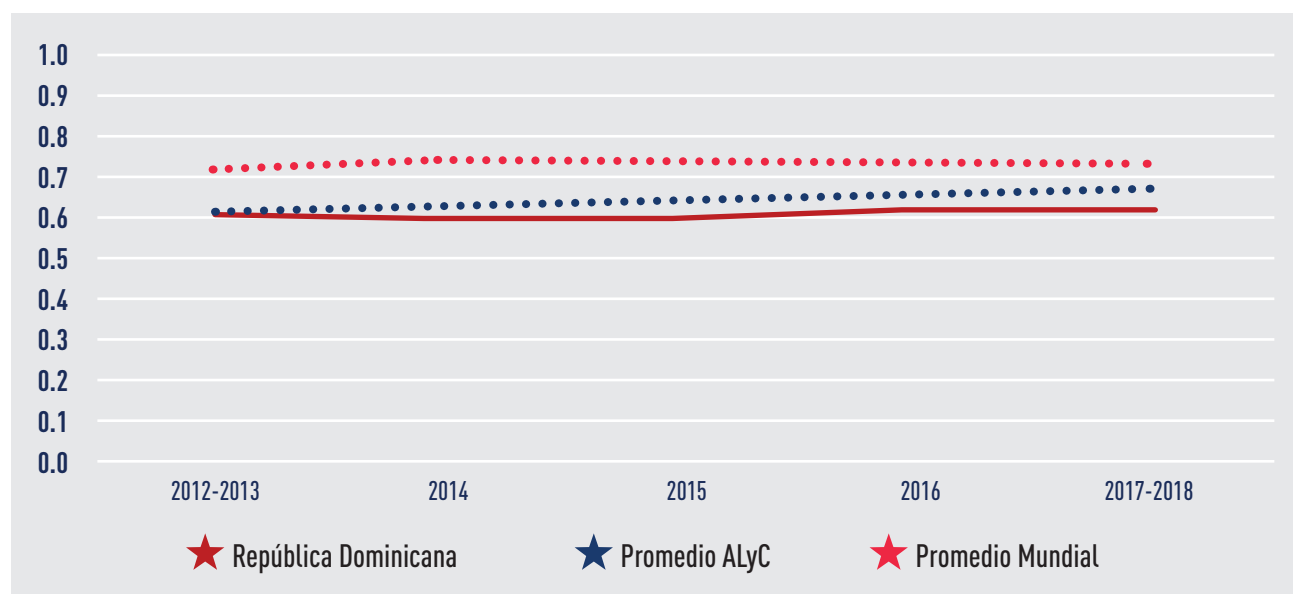
dio de los países de América Latina y el Caribe mejoró un poco para este Índice durante el periodo analizado.

Para entender mejor por qué el país se ubicó en una posición tan baja entre los países de la región y el mundo, se pasa a examinar cada uno de los indicadores de este componente.

3.2.3.1) Ausencia de crímenes:

En América Latina y el Caribe, el contexto de inseguridad ciudadana se deterioró desde el inicio del siglo XXI. La región tiene la tasa de homicidios más alta del mundo, sobre todo debido al tráfico de drogas y al crimen organizado, así como a otras implicaciones sociales, económicas e institucionales concomitantes¹⁴⁴.

GRÁFICO 3.19
ORDEN Y SEGURIDAD
REPÚBLICA DOMINICANA, PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y PROMEDIO MUNDIAL (2012 - 2018)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Estado de Derecho, Proyecto Mundial de Justicia (2012 - 2018)

¹⁴⁴ Decreto No. 358-12 que crea el Observatorio de Seguridad Ciudadana de la República Dominicana, G. O. No. 10684 del 24 de julio de 2012, de 16 de julio de 2012, Santo Domingo.

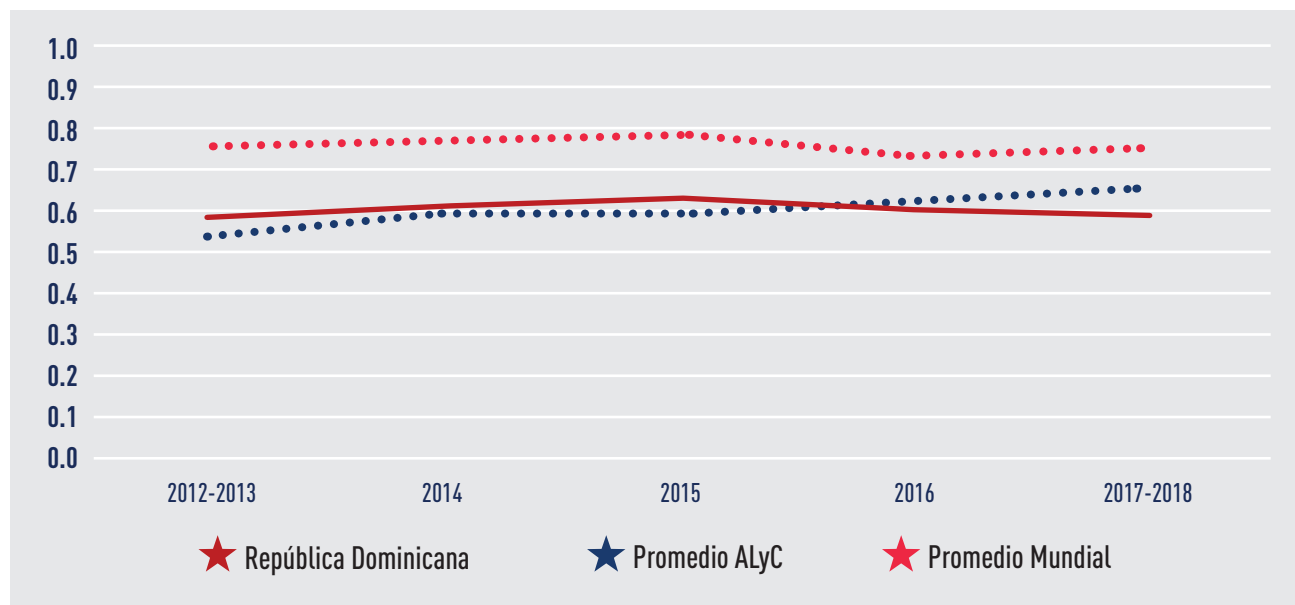
En la República Dominicana, las percepciones ciudadanas sobre la inseguridad y los obstáculos a la existencia de un verdadero Estado de Derecho socavan, como se ha venido analizando, la confianza en las instituciones.

El indicador que se analizará en este caso alude a la percepción sobre la incidencia del delito, tanto para los expertos como para el público en general, según entrevistas del Proyecto Mundial de Justicia. Como en los casos anteriores, el indicador toma valores de entre

0 y 1, en los que 0 indica una alta prevalencia del crimen y 1 la ausencia de crimen.

En el 2017 - 2018, el país obtuvo una puntuación de 0.59 para este indicador, y se situó en el lugar 19 de 30 en América Latina y el Caribe. El promedio regional fue de 0.65 y el promedio mundial fue de 0.75. Como se muestra en el siguiente Gráfico 3.20, entre 2012 y 2015, la República Dominicana se mantuvo un poco por encima del promedio regional, pero a partir de 2016 cayó algo por debajo de dicho promedio.

GRÁFICO 3.20
AUSENCIA DE CRIMEN
REPÚBLICA DOMINICANA, PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y PROMEDIO MUNDIAL (2012 - 2018)

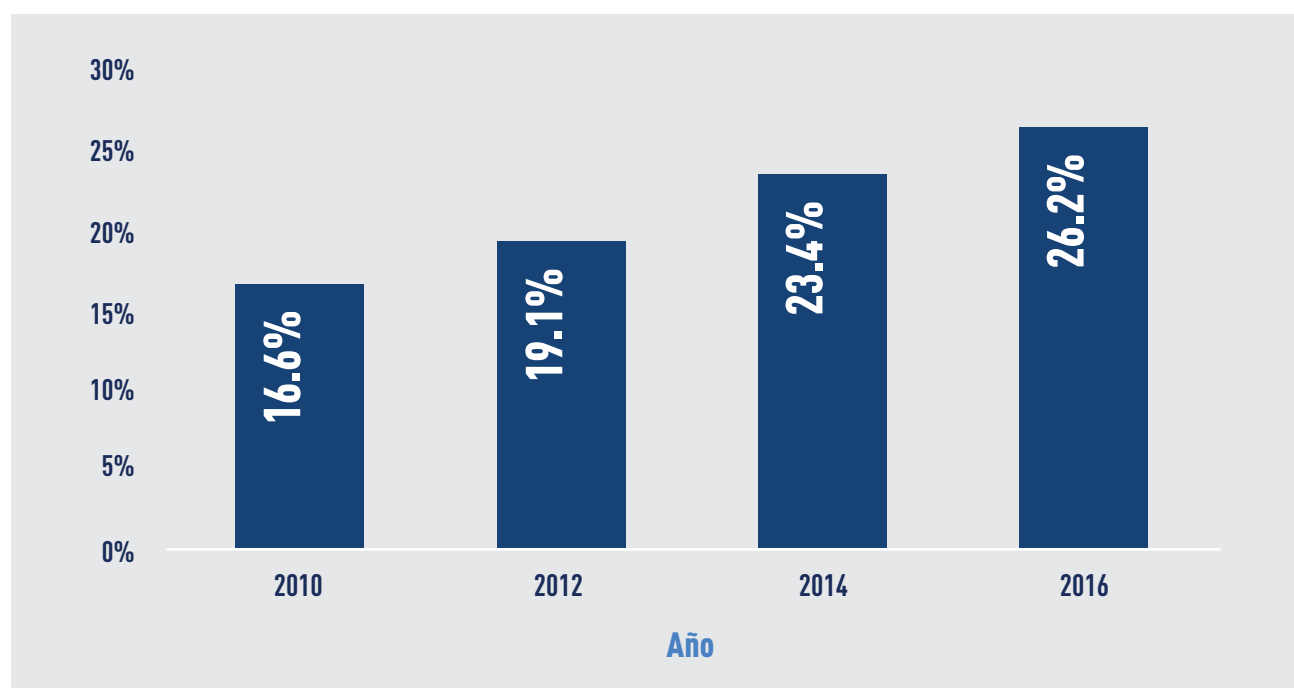


Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Estado de Derecho, Proyecto Mundial de Justicia (2012 - 2018)

Los datos relativos a este indicador pueden ser contrastados con la creciente percepción de inseguridad en las encuestas de opinión pública de los últimos años. En efecto, de acuerdo con los datos del Barómetro de las Américas,¹⁴⁵ en 2016, el 26.2% de las personas dominicanas encuestadas afirmó haber sido víctima de un acto

delictivo durante los 12 meses anteriores. Esta fue la sexta tasa de victimización más alta de entre los 29 países incluidos en esta encuesta¹⁴⁶. Como se muestra en el siguiente Gráfico 3.21, el Barómetro de las Américas reportó un aumento sostenido de la tasa de victimización por delincuencia entre 2010 y 2016¹⁴⁷.

GRÁFICO 3.21
VICTIMIZACIÓN POR DELINCUENCIA
REPÚBLICA DOMINICANA (2010 - 2016)



Fuente: Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), Barómetro de las Américas (2016-2017)

¹⁴⁵ *Op. cit.*, Espinal, R., Morgan, J., Boidi, M. F. y Zechmeister, E. (2017), pp. 55 - 56.

¹⁴⁶ *Op. cit.* Espinal, R., Morgan, J., Boidi, M. F. y Zechmeister, E. (2017), pp. 55 - 56.

¹⁴⁷ *Ibíd.*

En 2017, el 49% de la población dominicana encuestada declaró sentirse insegura, y el 29.8% reportó haber sido víctima de un delito¹⁴⁸.

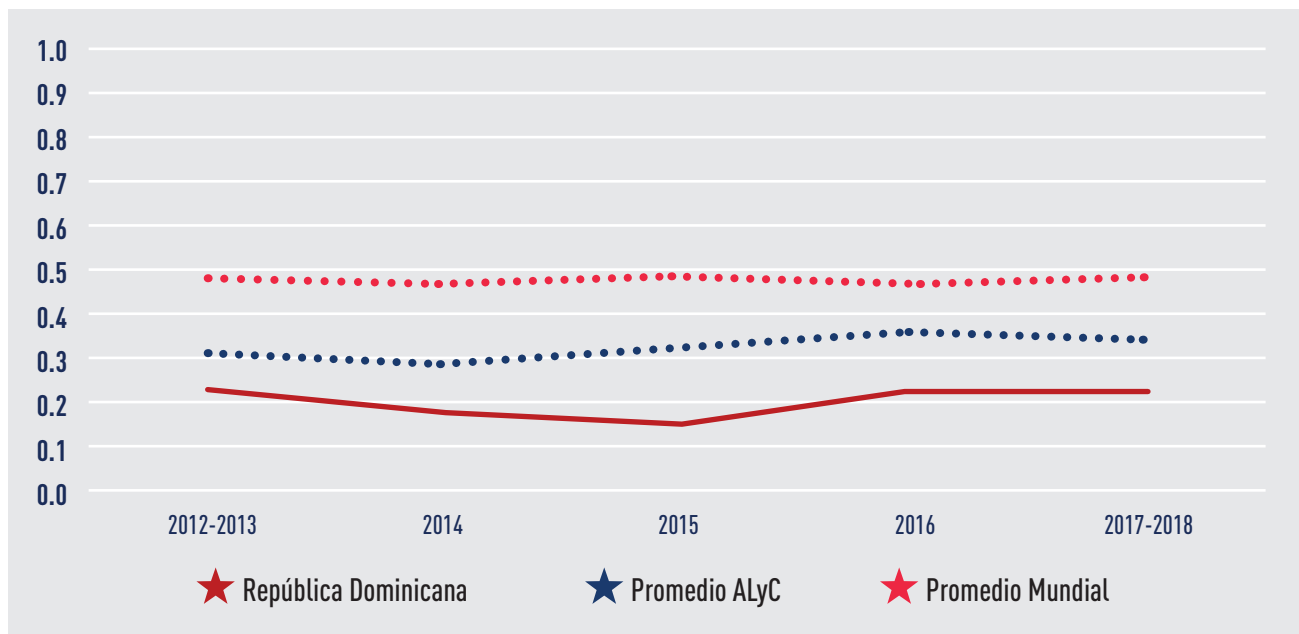
La inseguridad ciudadana y la criminalidad son factores que suelen ser explotados por proyectos políticos populistas y autoritarios. Así, resulta preocupante el nivel de inseguridad y de percepción de esta en un país que ya tiene bajos niveles de respeto por los derechos fundamentales y en el que el Estado de Derecho presenta una gran debilidad.

3.2.3.2) Ausencia de conflicto civil: Este indicador mide la existencia de conflictos violentos que ponen en juego el control de Estado sobre una parte del territorio. En el caso dominicano, como en la mayoría de

los países de la región, no existieron tales conflictos, por lo que el país mantuvo una puntuación perfecta de 1. Entre 2012 y 2018, solo México y Colombia presentaron puntuaciones bajas.

3.2.3.3) Ausencia de justicia por la propia mano: Este indicador examina la incidencia de la venganza, la violencia o justicia por la propia mano como forma de solucionar conflictos entre particulares. Este indicador alerta de un fallo en los mecanismos legales para resolver conflictos. El indicador toma valores de entre 0 y 1, en los que 1 indica la total ausencia de actos violentos o vengativos para resolver conflictos, y 0 indica que los conflictos usualmente degeneran en actos violentos o vengativos.

GRÁFICO 3.22
AUSENCIA DE VENGANZA (JUSTICIA POR LA PROPIA MANO)
REPÚBLICA DOMINICANA, PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y PROMEDIO MUNDIAL (2012 - 2018)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Estado de Derecho, Proyecto Mundial de Justicia (2012 - 2018)

¹⁴⁸ Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos. (2017). Documento del Programa País para República Dominicana (2018 - 2022).

En 2017 - 2018, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.23 y se ubicó en la posición 26 de 30, empatando con Jamaica, entre los países de América Latina y el Caribe. El promedio regional fue de 0.35 y el promedio mundial de 0.48. Como se muestra en el Gráfico 3.22, el país mostró una pequeña mejora entre 2012 y 2018, aún encontrándose entre las últimas posiciones de la región.

3.2.3.4) Tasa de homicidios: La tasa de homicidios es el número de homicidios por cada 100 mil habitan-

tes¹⁴⁹. La tasa de homicidios intencionales es el principal indicador relativo a seguridad ciudadana en la República Dominicana. Tomaremos primero el dato de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), pues es una fuente que facilita la comparación con otros países.

Para 2016 (dato más reciente de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - ONUDD -), la República Dominicana presentó una tasa de homicidios de 15.2 por cada 100 mil habitantes y se ubicó en el pue-

Tabla 3.22

TASA DE HOMICIDIOS DE LOS 20 PAÍSES MÁS VIOLENTOS A NIVEL MUNDIAL (2006 - 2016)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| El Salvador | 64.8 | 57.5 | 52.0 | 71.4 | 64.7 | 70.6 | 41.7 | 40.2 | 62.4 | 105.4 | 82.8 |
| Honduras | 41.3 | 46.5 | 56.6 | 65.7 | 76.1 | 85.1 | 84.3 | 74.3 | 66.9 | 57.5 | 56.5 |
| Jamaica | 48.5 | 57.1 | 58.0 | 60.0 | 51.4 | 40.0 | 38.7 | 42.1 | 35.1 | 42.1 | 47.0 |
| Lesoto | - | 45.1 | 37.6 | 35.8 | 37.4 | 34.5 | 30.7 | 31.1 | - | 41.2 | - |
| Bahamas | 18.2 | 22.8 | 20.9 | 24.5 | 26.1 | 34.6 | 29.8 | 31.5 | 32.2 | 37.7 | 28.4 |
| Sudáfrica | 38.7 | 36.9 | 35.9 | 32.9 | 30.8 | 29.8 | 30.6 | 31.7 | 32.6 | 33.8 | 34.0 |
| Belice | 31.6 | 32.5 | 33.6 | 30.9 | 40.1 | 37.7 | 43.1 | 28.8 | 35.0 | 33.1 | 37.6 |
| Trinidad y Tobago | 28.5 | 29.9 | 41.6 | 38.4 | 35.6 | 26.4 | 28.3 | 30.3 | 29.9 | 30.9 | - |
| Guatemala | 43.9 | 42.2 | 44.9 | 45.4 | 40.7 | 38.0 | 33.8 | 33.7 | 31.4 | 29.4 | 27.3 |
| Brasil | 23.9 | 23.4 | 23.8 | 22.8 | 22.0 | 24.2 | 26.5 | 26.8 | 28.0 | 28.4 | 29.5 |
| Colombia | 39.9 | 38.8 | 35.9 | 34.8 | 33.7 | 34.8 | 35.1 | 32.6 | 27.9 | 26.5 | 25.5 |
| Guyana | 20.4 | 15.4 | 21.2 | 15.7 | 18.8 | 17.4 | 18.5 | 20.4 | 19.5 | 19.4 | 18.4 |
| Puerto Rico | 19.9 | 19.5 | 21.8 | 24.2 | 27.4 | 31.4 | 27.2 | 24.5 | 19.0 | 16.8 | 18.5 |
| México | 9.5 | 7.9 | 12.3 | 17.1 | 22.0 | 22.9 | 21.5 | 18.8 | 16.1 | 16.5 | 19.3 |
| R. Dominicana | 22.9 | 22.2 | 24.8 | 24.3 | 25.0 | 25.1 | 22.3 | 19.2 | 17.4 | 16.3 | 15.2 |
| R. D. del Congo | - | - | - | - | 14.3 | - | - | - | - | 13.5 | - |
| Costa de Marfil | - | - | - | - | 12.6 | - | - | - | - | 11.6 | - |
| Costa Rica | 8.1 | 8.4 | 11.6 | 11.7 | 11.6 | 10.3 | 8.7 | 8.7 | 10.0 | 11.6 | 11.9 |
| Federación Rusa | 20.1 | 17.7 | 16.6 | 14.9 | - | - | - | 11.0 | 11.3 | 11.5 | 10.8 |
| Panamá | 6.5 | 8.1 | 14.0 | 15.7 | 12.6 | 14.8 | 16.9 | 17.3 | 14.5 | 11.3 | 9.7 |

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Crimen (UNODC) República Dominicana (2006 - 2016)

¹⁴⁹ Número total de homicidios, dividido por la totalidad de la población, multiplicando el resultado por 100 mil.

to 16 entre los países más violentos del mundo. De acuerdo con los datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), la República Dominicana estuvo entre los 20 países con una mayor tasa de homicidios en todo el mundo, entre el 2000 y el 2016¹⁵⁰.

Este dato puede ser confirmado con el Índice de Progreso Social, que también incluye la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes. Según dicho Índice, para 2017, el país presentó una tasa de 17.39 por cada 100 mil habitantes, ubicándose en el lugar 138 de entre los 146 países considerados.

La Tabla 3.22 muestra la tasa de homicidios de los 20 países más violentos del mundo, según los datos de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Crimen (ONUDD), entre 2006 y 2016.

Pese a que el valor de la tasa de homicidios intencionales en la República Dominicana aún se considera alto según la mayoría de estándares internacionales, según datos del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la República Dominicana (OSC), se registra un descenso en esta tasa desde el 2012 en adelante¹⁵¹. Si, en 2015, la tasa de homicidios intencionales fue de 12.6 casos por cada 100 mil habitantes¹⁵², la proyección de esta tasa para 2018 fue de 10.4 casos por cada 100 mil habitantes¹⁵³.

iv) Eficacia del Poder Judicial

El Poder Judicial es el principal garante del Estado de Derecho, al tratarse del poder del Estado encargado de interpretar y aplicar las Leyes en caso de conflic-

tos entre particulares, o entre particulares y el Estado. Además de ser independiente, el Poder Judicial debe ser profesional y efectivo, con capacidad para dictar Sentencia oportuna en un plazo razonable.

Para examinar este componente se emplean siete indicadores: **a) Investigación efectiva**, **b) Sentencia efectiva y oportuna**, **c) Sistema penitenciario efectivo**, **d) Ausencia de discriminación**, **e) Ausencia de corrupción**, **f) Ausencia de influencia indebida del Gobierno**, y **g) Debido proceso de Ley**. Todos estos indicadores han sido tomados del Índice de Justicia Criminal que a su vez forma parte del Índice de Estado de Derecho del Proyecto Mundial de Justicia.

El Proyecto Mundial de Justicia también incluye en su base de datos un Índice de Justicia Civil y un Índice de Justicia Administrativa. Si bien cualquiera de ellos podría haber sido considerado para evaluar la eficacia del Poder Judicial dominicano, se optó por el Índice de Justicia Criminal, aspecto más sensible y emblemático de la Administración de Justicia. Asimismo, no hubiese sido factible utilizar los 19 indicadores de los tres Índices para dar cuenta de un único componente de la dimensión estudiada. En este sentido, lo más apropiado es evaluar los siete indicadores del Índice de Justicia Criminal y tomarlos como guía del desarrollo del Poder Judicial en la República Dominicana. De todas formas, es fácil confirmar con los datos del Índice de Estado de Derecho del Proyecto Mundial de Justicia que el país se encuentra en similar situación en cuanto a la Justicia Civil y Administrativa.

150 Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Crimen (UNODC) República Dominicana. (2016). Estadísticas y Datos, Víctimas de Homicidios Intencionales, Santo Domingo.

151 *Ibíd.*

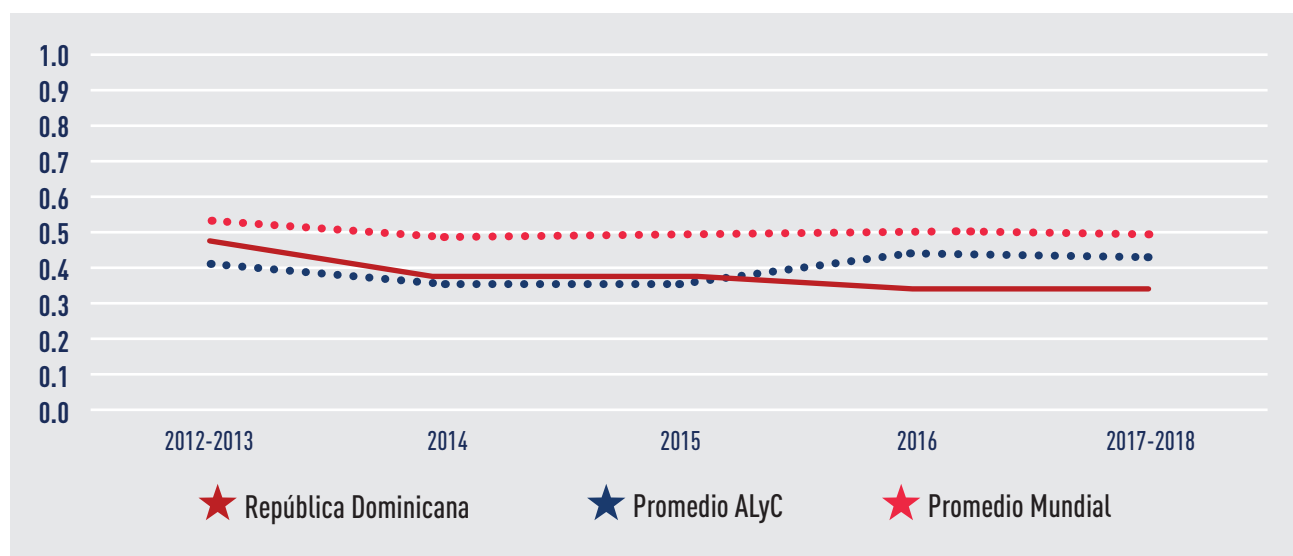
152 Observatorio de Seguridad Ciudadana de la República Dominicana (OSC). (2018). OSC-IT 016, Informe Temático sobre Seguridad Ciudadana, junio 2018, Santo Domingo.

153 Observatorio de Seguridad Ciudadana de la República Dominicana. (OSC). (2018). OSC-IE-029, Informe Estadístico sobre Seguridad Ciudadana, ene - sep 2018, Santo Domingo.

Antes de examinar cada indicador en detalle, se presentan los resultados del país en general en el aludido Índice de Justicia Criminal. Este Índice toma valores de entre 0 y 1, en los que 1 indica una mayor calidad de la Justicia Penal. En el 2017 - 2018, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.33 sobre 1, ubicándose en el lugar 100 de 113 a nivel mundial, en el lugar 34 de 36 entre los países de ingreso medio alto, y en el lugar 24 de 30 entre los países de América Latina y el Caribe.

El siguiente Gráfico 3.23 muestra que, entre 2012 y 2018, la República Dominicana mantuvo una tendencia a la baja en cuanto a calidad de la Justicia Penal. Mientras que, para el periodo 2012 - 2013, el país presentó una puntuación superior al promedio regional, desde 2016 cayó por debajo de ese promedio. Como se verá, los aspectos que más inciden en esta caída son la falta de imparcialidad (presencia de discriminación) y la falta de efectividad del sistema penitenciario.

GRÁFICO 3.23
ÍNDICE DE JUSTICIA CRIMINAL
REPÚBLICA DOMINICANA, PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y PROMEDIO MUNDIAL (2012 - 2018)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Estado de Derecho, Proyecto Mundial de Justicia (2012 - 2018)

A continuación se analiza cada uno de los indicadores antes señalados.

3.2.4.1) Investigación efectiva: Este indicador se refiere a la capacidad técnica de los Órganos de Investigación Penal (Policía, Ministerio Público), así como de los Jueces de Instrucción, a su acceso a recursos financieros y científicos para llevar a cabo su investigación, y a la probabilidad de que puedan resolver las causas penales que les competen. El indicador toma valores de entre 0 y 1, en los que 1 indica que los Jueces, Fiscales, Policías y Auxiliares cuentan con los recursos, el conocimiento y la experiencia necesarios para la efectiva resolución de causas por los delitos más comunes en el país. Evidentemente, estos retos evolucionan rápidamente con el desarrollo de nuevos patrones de criminalidad.

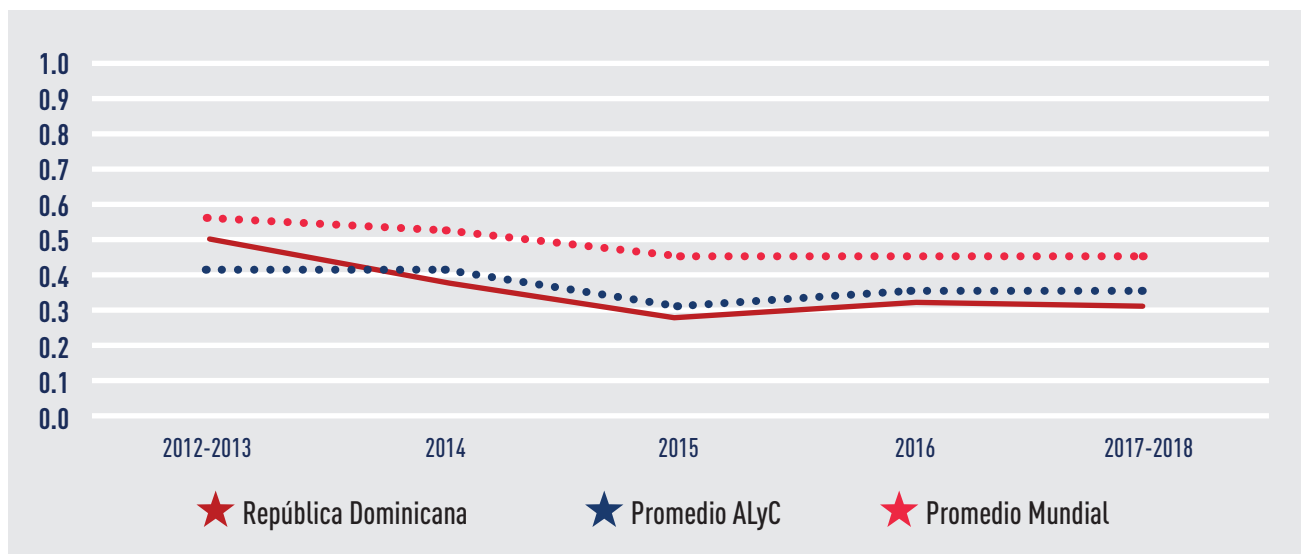
En 2017 - 2018, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.30, empatando con Ecuador y Perú en el lugar 22 de 30 países de América Latina y el Caribe.

En ese periodo, el promedio regional fue de 0.30 y el promedio mundial de 0.45.

Tal y como se muestra en el siguiente Gráfico 3.24, en 2012 - 2013, la República Dominicana se ubicó por encima del promedio regional, pero cayó por debajo de dicho promedio desde 2014. Lo anterior refleja una percepción, entre los expertos y entre la población en general, de que los organismos encargados de la investigación criminal no cuentan con la preparación, los recursos o la experiencia apropiados para enfrentar el fenómeno de la delincuencia en el país.

3.2.4.2) Sentencia efectiva y oportuna: Este indicador mide la emisión efectiva y en un plazo razonable de las decisiones judiciales en materia penal (es decir, si las decisiones son usualmente apropiadas para resolver las cuestiones planteadas en tiempo y forma y si son lo suficientemente motivadas). El indicador no se refiere a situaciones excepcionales, sino a la generalidad de las causas penales. Este indicador toma valores

GRÁFICO 3.24
INVESTIGACIÓN CRIMINAL EFECTIVA
REPÚBLICA DOMINICANA, PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y PROMEDIO MUNDIAL (2012 - 2018)

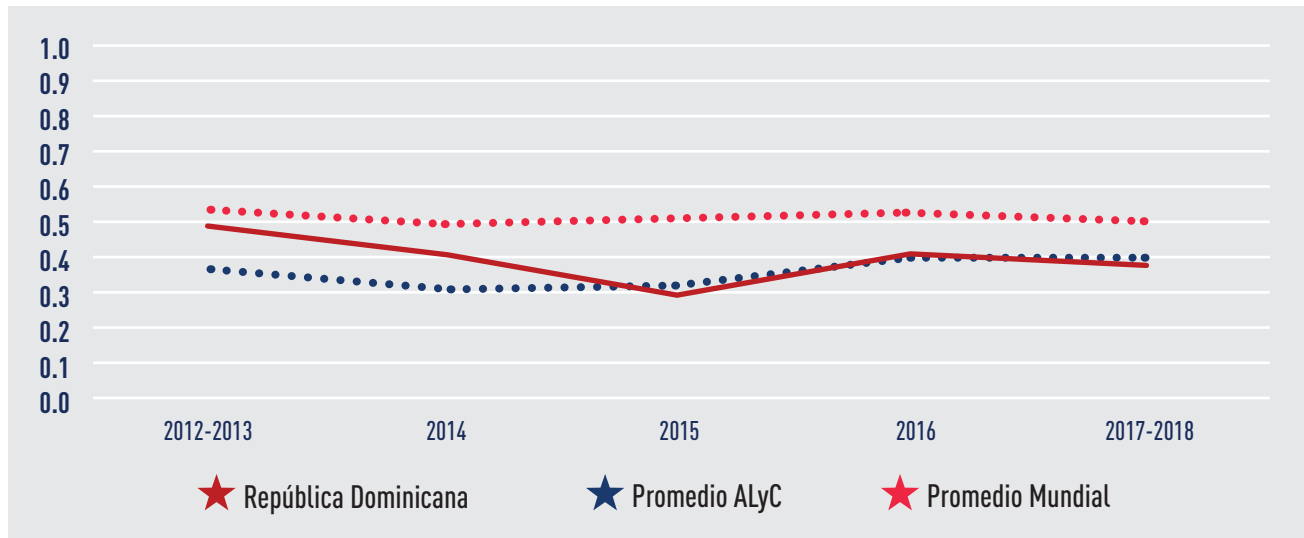


Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Estado de Derecho, Proyecto Mundial de Justicia (2012 - 2018)

GRÁFICO 3.25

SENTENCIA EFECTIVA Y OPORTUNA

REPÚBLICA DOMINICANA, PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y PROMEDIO MUNDIAL (2012 - 2018)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Estado de Derecho, Proyecto Mundial de Justicia (2012 - 2018)

de entre 0 y 1, en los que 1 indica que las decisiones siempre se dan en un plazo razonable y son efectivas, mientras que 0 indica que las decisiones son usualmente tardías y/o inadecuadas.

En 2017 - 2018, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.39, muy cercana al promedio regional de 0.41, pero por debajo del promedio mundial de 0.51. El país se ubicó en una posición intermedia, lugar 17 de 30 en América Latina y el Caribe. Como se muestra en el Gráfico 3.25, el país bajó cerca de 11 puntos desde el 2012 - 2013, pero se mantuvo por encima del promedio regional durante la mayor parte del periodo 2012 - 2018. Lo anterior implica que la demora y la falta de adecuación de las decisiones en materia penal son un problema generalizado en la República Dominicana, y que esta situación es peor en 2018 que en 2012 - 2013, al contrario que la situación promedio de la región, que mejoró respecto a ese periodo anterior.

3.2.4.3) Sistema penitenciario efectivo: Este indicador evalúa las condiciones de vida de las personas sometidas al sistema penitenciario, la correcta clasificación de las prisiones en función de la peligrosidad estimada de las personas en situación de privación de libertad y de la naturaleza de los delitos cometidos por estas personas, la existencia de programas efectivos de reinserción social, el respeto a su Derechos Humanos y la protección de la integridad de las personas sometidas al sistema penitenciario, así como los niveles de reincidencia. Este indicador toma valores de entre 0 y 1, en el que 1 indica que el sistema penitenciario es respetuoso de los Derechos Humanos, existiendo un bajo grado de reincidencia y garantizando un alto grado de reinserción social, mientras que 0 indica violaciones sistemáticas de los Derechos Humanos, un alto grado de reincidencia y una total ausencia de programas de reinserción social.

En 2017 - 2018, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.18, la más baja para el país en todos los indicadores de este componente. La República Dominicana empató con Brasil en la posición 23 de 30 entre los países de América Latina y el Caribe. El promedio regional para este indicador en el 2017 - 2018 fue de 0.29, mientras que el promedio mundial fue de 0.41.

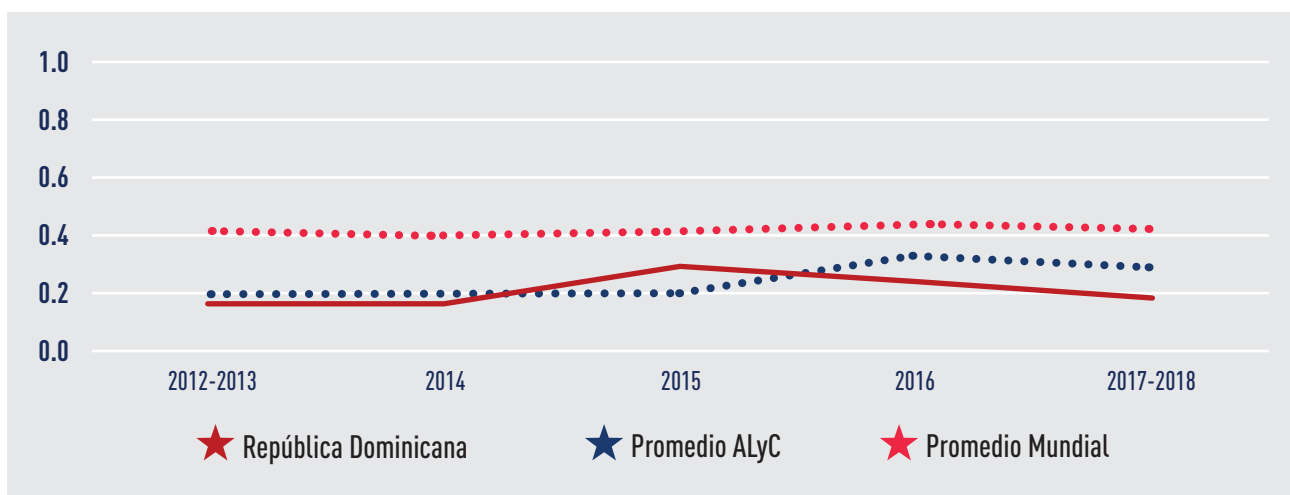
Como se muestra en el siguiente Gráfico 3.26, la puntuación de la República Dominicana se mantuvo estancada en un valor de alrededor de 0.2, bastante por debajo del promedio mundial. A partir de 2016, el promedio de América Latina y el Caribe mejoró, sobrepasando la puntuación de la República Dominicana.

La baja puntuación de la República Dominicana para este indicador pone de relieve la violación de los derechos de las personas en situación de privación de libertad, así como la falta de compromiso con progra-

mas de reinserción social. Según la Oficina Nacional de Defensa Pública de la República Dominicana (ONDP), el 65% de las personas privadas de libertad se encontraban en el modelo penitenciario tradicional, en el cual se verificaron altos niveles de hacinamiento, en algunas prisiones de hasta el 500%.¹⁵⁴

Asimismo, dicha entidad pública verificó que, en ese modelo, rutinariamente se violaba el derecho a la alimentación, a la salud y a la integridad física de las personas en situación de privación de libertad. Más aún, en 2013, la proporción de personas en situación de privación de libertad de manera preventiva (es decir, no condenadas por Sentencia firme) era del 44.8%, y, en 2015, esta proporción aumentó a un 62.3%. De igual forma, en su Informe de 2017, la Oficina Nacional de Defensa Pública de la República Dominicana (ONDP) señaló que, en algunas cárceles del país, las autori-

GRÁFICO 3.26
SISTEMA PENITENCIARIO EFECTIVO
REPÚBLICA DOMINICANA, PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y PROMEDIO MUNDIAL (2012 - 2018)



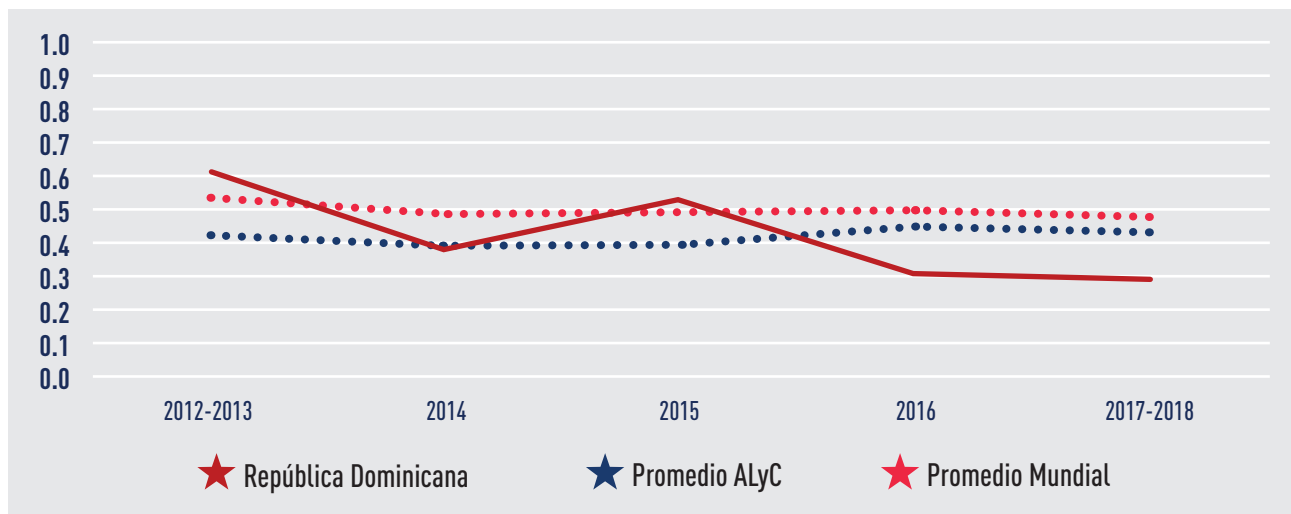
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Estado de Derecho, Proyecto Mundial de Justicia (2012 - 2018)

¹⁵⁴ Hernández R., L. (2015). Informe Anual 2015 de la Oficina Nacional de Defensa Pública de la República Dominicana (ONDP), pp. 124 - 148, Santo Domingo.

GRÁFICO 3.27

AUSENCIA DE DISCRIMINACIÓN

REPÚBLICA DOMINICANA, PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y PROMEDIO MUNDIAL (2012 - 2018)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Estado de Derecho, Proyecto Mundial de Justicia (2012 - 2018)

dades penitenciarias toleraban la figura del preboste ejercida por algunas personas privadas de libertad¹⁵⁵.

Dicho lo anterior, toda la región de América Latina y el Caribe presentó puntuaciones muy bajas para este indicador, y muy pocos países alcanzaron siquiera la puntuación media de 0.5, siendo la más alta la de San Vicente y las Granadinas, con 0.63.

3.2.4.4) Ausencia de discriminación: Este indicador evalúa diferentes formas de discriminación en el Sistema Penal, como discriminación por Jueces, Policías o Fiscales contra las personas por su color de piel, identidad de género, orientación sexual, situación económica, nacionalidad, estatus migratorio, etc. Asimismo, evalúa si alguna de esas condiciones las hace más vulnerables a la violencia, o si los prejuicios implican una mayor probabilidad de que una persona sea sometida a

la Justicia o se le imponga una Sentencia más severa. El indicador toma valores de entre 0 y 1, en los que 1 indica una total imparcialidad del Sistema Penal y 0 indica una presencia sistemática de prejuicios y discriminación en el Sistema Penal.

En 2017 - 2018, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.29 y se ubicó en el lugar 25 de 30 en América Latina y el Caribe. El promedio regional fue de 0.43 y el mundial de 0.47. Como se aprecia en el Gráfico 3.27, entre 2012 y 2018, la República Dominicana bajó 32 puntos, mientras que el promedio mundial y el promedio regional se mantuvieron cercanos a sus valores al inicio del periodo.

Cabe resaltar que la mayoría de los países de la región obtuvieron puntuaciones bajas, de alrededor de 0.4 o 0.5, y que la puntuación más alta fue la de la isla de Domini-

155 LISTÍN DIARIO. (2018). Editorial. "Un Régimen Carcelario Feudal", 23/10/2018

ca, con un 0.66. En este sentido, la discriminación fue un problema generalizado en América Latina y el Caribe.

3.2.4.5) Ausencia de corrupción: Este indicador mide la incidencia de la corrupción en el Sistema de Justicia Penal. Toma valores de entre 0 y 1, en los que 1 indica una total ausencia de corrupción y 0 indica que la corrupción es sistémica.

En 2017 - 2018, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.38 y se ubicó en la posición 26 de 30 en América Latina y el Caribe. En ese periodo, el promedio regional fue de 0.55 y el promedio mundial de 0.57. Como se aprecia en el siguiente Gráfico 3.28, la República Dominicana se mantuvo por debajo del promedio mundial y regional desde 2012. Más aún, contrariamente a la tendencia regional a una mejor puntuación, el país mostró una leve tendencia a la baja entre 2012 y 2018.

Los datos implican que la percepción de expertos y del público en general es que la corrupción está bastante extendida en el Sistema Penal dominicano, situando al

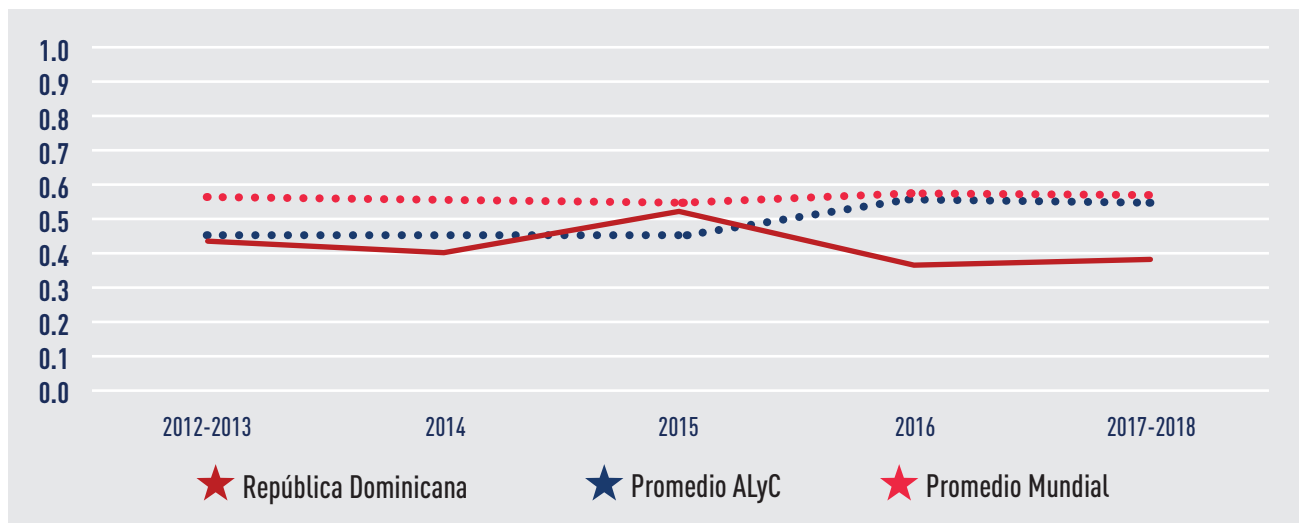
país entre los peor valorados de la región en este aspecto, por debajo del promedio regional, y muy lejos de los países mejor valorados como St. Kitts and Nevis (0.80), Bahamas (0.78) o Uruguay (0.75).

3.2.4.6) Ausencia de influencia indebida del Gobierno: Este indicador examina el nivel de independencia de los Tribunales Penales respecto a la influencia del Gobierno a la hora de dictar Sentencia. Asume valores de entre 0 y 1, en los que 1 indica una total independencia de los Tribunales Penales respecto del Gobierno y 0 implica un total control político del Gobierno sobre los Tribunales Penales.

En 2017 - 2018, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.31 y se ubicó en el lugar 23 de 30 en América Latina y el Caribe. El promedio de la región fue de 0.49 y el promedio mundial de 0.50. Como se muestra en el Gráfico 3.29, la República Dominicana cayó considerablemente entre 2012 y 2018, perdiendo 24 puntos. Este es uno de los indicadores en los que el país retro-

GRÁFICO 3.28

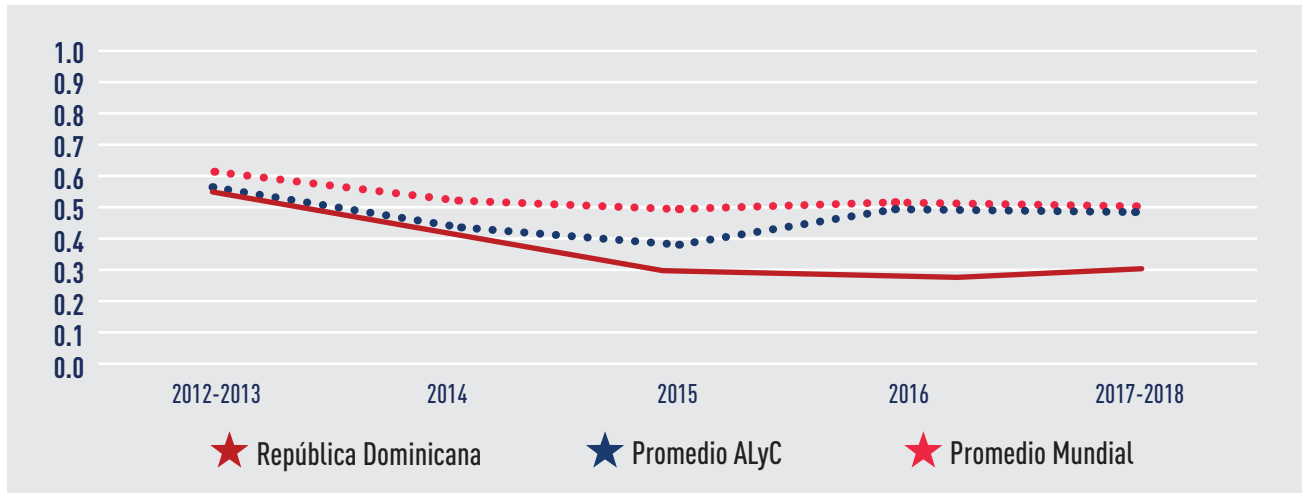
**AUSENCIA DE CORRUPCIÓN EN EL SISTEMA PENAL
REPÚBLICA DOMINICANA, PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y PROMEDIO MUNDIAL (2012 - 2018)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Estado de Derecho, Proyecto Mundial de Justicia (2012 - 2018)

GRÁFICO 3.29

AUSENCIA DE INFLUENCIA INDEBIDA DEL GOBIERNO REPÚBLICA DOMINICANA, PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y PROMEDIO MUNDIAL (2012 - 2018)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Estado de Derecho, Proyecto Mundial de Justicia (2012 - 2018)

cedió más durante el periodo 2012 - 2018, coincidiendo con otros indicadores de falta de independencia judicial.

La puntuación de la República Dominicana fue baja, sobre todo si se la compara con la de los países que mejor se posicionaron para este indicador, como son Bahamas (0.81), San Vicente y las Granadinas (0.76) o Chile (0.75), entre otros.

3.2.4.7) Debido proceso de Ley: Este indicador examina si se respetan las garantías del debido proceso de Ley en los procedimientos penales. El indicador toma valores de entre 0 y 1, en los que 1 indica que el debido proceso se respeta en la totalidad de los casos y 0 indica que el debido proceso se viola sistemáticamente en la generalidad de los casos.

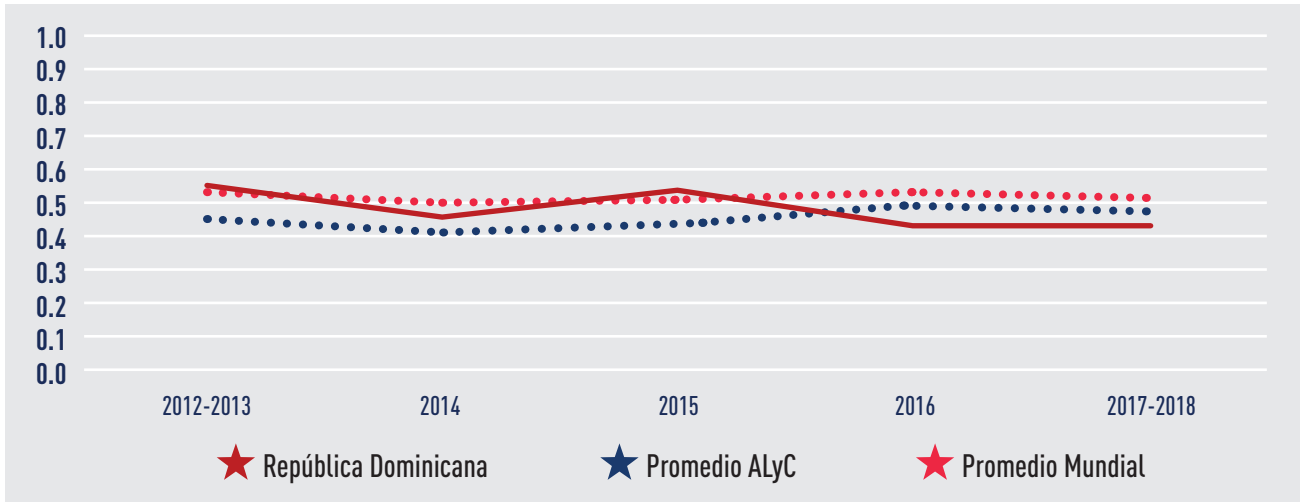
En 2017 - 2018, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.43 y se ubicó en una posición intermedia (19 de 30) en América Latina y el Caribe. La puntuación del país fue cercana al promedio regional (0.48), pero más baja que el promedio mundial (0.52). Como se muestra en el siguiente Gráfico 3.30, el país perdió más de diez puntos entre 2012, momento en el que se ubicaba por encima del promedio mundial, con una puntuación de 0.55, y 2018.

A pesar de que la región mostró una puntuación baja, algunos países exhibieron puntuaciones altas o medianamente altas como Costa Rica (0.69), Antigua y Barbuda (0.64) o Chile (0.63).

GRÁFICO 3.30

RESPECTO AL DEBIDO PROCESO DE LEY

REPÚBLICA DOMINICANA, PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y PROMEDIO MUNDIAL (2012 - 2018)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Estado de Derecho, Proyecto Mundial de Justicia (2012 - 2018)

3.3. Conclusiones sobre la situación de los derechos fundamentales y el Estado de Derecho en la República Dominicana

En este capítulo se examinaron la dimensión de derechos fundamentales y la dimensión de Estado de Derecho. A continuación, se presenta una síntesis de los aspectos más relevantes para ambas dimensiones.

En relación con la situación de los derechos fundamentales, resulta patente que el país tiene aún un largo camino que recorrer para garantizar las libertades civiles de todas la ciudadanía. En particular, las mujeres, las personas inmigrantes haitianas y sus descendientes y la comunidad LGBT se encuentran en situaciones de desventaja que son incompatibles con las exigencias democráticas contemporáneas.

A partir de los datos examinados, es posible afirmar que la República Dominicana presenta un panorama

poco auspicioso para los Derechos Humanos. Si bien las violaciones más graves, como las muertes a manos de la Policía Nacional y la tasa de homicidios, muestran un descenso sostenido desde 2012, no menos cierto es que ambos problemas aún persisten. Más aún, se verifica un retroceso en los Índices internacionales de Derechos Humanos. En los últimos años, el país pasó de ser considerado un “país libre” a ser considerado como “parcialmente libre” por Freedom House, al bajar en su puntuación en el Índice de Libertad en el Mundo de un valor de 73 en 2014, a un valor de 67 en 2018¹⁵⁶.

Los datos oficiales de la Procuraduría General de la República Dominicana (PGR) demuestran que los denominados “intercambios de disparos” continúan siendo una práctica sistemática en el país. Si bien se ha registrado una reducción importante de estos sucesos, todavía más de un centenar de personas son muertas cada año a manos de las Fuerzas del Orden.

¹⁵⁶ *Op. cit.*, Freedom House. (2018).

Por otro lado, el país registra un estancamiento en cuanto a los derechos de las mujeres, la libertad sexual, los derechos reproductivos y la lucha contra la discriminación de las minorías.

La República Dominicana es uno de los pocos países del mundo en los que todavía se criminaliza el aborto en su totalidad, pues en reiteradas instancias parlamentarias los principales actores políticos han sido incapaces de despenalizar al menos las tres causales más extremas propuestas por las organizaciones de defensa de los Derechos Humanos de las mujeres. La criminalización del aborto en la legislación dominicana pone de relieve la influencia que tienen las jerarquías eclesiásticas y el clero en las decisiones del Estado.

Asimismo, los feminicidios siguen siendo una realidad alarmante en el país, lo que supone una incapacidad de hacer frente eficientemente a la violencia machista. El país se encuentra entre los países de América Latina y el Caribe con un mayor número de feminicidios.

Es importante recalcar que la violencia machista es multidimensional. Es decir, no se refleja solo como un elemento de violencia física del hombre hacia la mujer, sino que también produce una sociedad donde las mujeres se encuentran en mayor situación de precariedad, como queda expuesto por el hecho de que la pobreza y la indigencia tengan una mayor incidencia entre las mujeres que entre los hombres, encontrándose la República Dominicana por encima del promedio regional en desigualdad económica por género.

De igual forma, la República Dominicana se encuentra entre los países de la región con resultados alarmantes en cuanto a embarazo adolescente y a atención médica de mujeres embarazadas¹⁵⁷.

El país también queda rezagado en cuanto a la representación política de las mujeres. Solo en el caso de la Cámara de Diputados y en las Regidurías se aprecia un avance, gracias a la aplicación de la cuota de candidaturas de mujeres. Sin embargo, ni en el Senado, ni en las Alcaldías, ni en los puestos designados, se registran esfuerzos para vencer las trabas que dificultan a las mujeres el acceso a espacios de poder político.

Se registran asimismo retrocesos en la garantía de la plena vigencia de los derechos de las personas inmigrantes haitianas y de sus descendientes. En particular, la sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional de la República Dominicana (TC) ha tenido efectos negativos sobre el ejercicio de los derechos de decenas de miles de personas, situación a la cual se intentó dar respuesta mediante la Ley 169-14. A pesar de esta Ley, un importante número de personas inmigrantes haitianas y de sus descendientes sigue sin poder acceder a la documentación que le otorgaría derechos y cierta seguridad jurídica. Tanto las personas inmigrantes haitianas como sus descendientes viven en condiciones de mayor pobreza y expresan dificultades para acceder a servicios básicos en el país.

Los datos demuestran también la existencia de una discriminación sistemática contra estos colectivos en el acceso a los derechos laborales. Los descendientes de personas inmigrantes haitianas disfrutaban en mucha menor proporción que los descendientes de personas inmigrantes de otros países de derechos como seguro de salud, vacaciones pagadas, pagos por día de enfermedad o pago de doble sueldo.

También se aprecia una ausencia de políticas dirigidas a promover el respeto a las personas LGBT. El país no reconoce el matrimonio de las parejas del mismo sexo y esto a su vez dificulta que puedan adoptar, conforme

¹⁵⁷ *Op. cit.*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), República Dominicana. (2017).

a los requisitos establecidos por el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia de la República Dominicana (CONANI)¹⁵⁸.

En particular, se ha denunciado la actitud renuente del Estado dominicano frente a los crímenes de los que son víctimas las personas debido a su identidad de género u orientación sexual¹⁵⁹. Asimismo, existen informes que han constatado la existencia de violencia, acoso y discriminación contra los miembros de estos colectivos por parte de agentes policiales, y de su discriminación en el acceso a servicios de salud¹⁶⁰.

A pesar de lo anterior, la población dominicana no se ubica entre las más intolerantes de la región a este respecto, sino en un punto intermedio. De ahí que las políticas discriminatorias no puedan excusarse en la dificultad de enfrentar patrones culturales de comportamiento.

Estos rezagos tienen lugar en el marco de un país con importantes debilidades institucionales, que se reflejan en el examen de la dimensión de Estado de Derecho. El análisis expuesto en esa sección demuestra que, al ser comparada con los países de América Latina y el Caribe, así como con los países de renta media alta, la República Dominicana se ubica en los últimos lugares en los cuatro componentes examinados del Estado de Derecho (i) Frenos y contrapesos, ii) Ausencia de corrupción, iii) Seguridad ciudadana, y iv) Eficiencia del Poder Judicial).

Los datos también ponen de relieve la incapacidad de la política dominicana para lidiar con el autoritarismo y el neopatrimonialismo. En un Estado marcadamente

presidencialista, estos elementos se plasman en la incapacidad de los otros Poderes del Estado para servir de contrapeso al Ejecutivo.

En el contexto dominicano, el clientelismo funciona como un “mecanismo de cohesión social”, que permite legitimar, frágilmente, el ejercicio del poder¹⁶¹. Sin embargo, este tipo de gobernabilidad socava el desarrollo de un Estado de Derecho, al conformar un estado de privilegios en el que el poder político no está, en la práctica, limitado por los derechos de la ciudadanía ni por las Leyes, sino que se superpone a estos últimos.

El examen de los datos permite reflexionar sobre el fracaso del reduccionismo institucionalista, que plantea la corrupción solo en términos de la debilidad institucional del Estado. Jiménez sugiere que el origen de este estado de cosas puede encontrarse en la transición de 1978, que se basó primordialmente en entender la democracia como una cuestión electoral, sin el acompañamiento de políticas redistributivas que le dieran sustento¹⁶². Esta carencia, la falta de frenos y contrapesos efectivos y la dificultad de traducir el mandato electoral en políticas eficientes, dieron lugar al ejercicio del clientelismo como mecanismo alternativo de legitimidad¹⁶³.

Ni la debilidad de los contrapesos ni la corrupción son fenómenos nuevos en la política dominicana. Tampoco son fenómenos exclusivos del país. Sin embargo, los datos analizados implican que el país se ha queda-

158 Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI). (2003). Requisitos para Adopción Privilegiada Nacional, Conforme a los Arts. 117-118 de la Ley 136-3 que Crea el Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes, de 7 de agosto de 2003, Santo Domingo.

159 *Op. cit.*, Fundación Comunidad Esperanza y Justicia Internacional (FUNCEJI), Diversidad Dominicana y Red de Voluntarios Amigos Siempre Amigos (REVASA). (2016), pág. 6.

160 *Id.*, pp. 13 - 15, 20, 33.

161 Lozano, W. (2013). La Razón Democrática. Cultura Política, Desarrollo y Clientelismo en la Democracia Dominicana, Santo Domingo, pp. 130 - 132.

162 Jiménez P., J. (1999). Los Partidos Políticos en la República Dominicana: Actividad Electoral y Desarrollo Organizativo, Santo Domingo, pp. 125 - 126.

163 *Ibid.*

do atrás en las reformas requeridas para consolidar un verdadero Estado democrático de Derecho. A pesar de los esfuerzos iniciados en la segunda mitad de la década de 1990 para implementar reformas democráticas, hasta la fecha no se registran los avances deseados.

4. Calidad de la gestión pública y calidad de vida

Los dos capítulos anteriores han evaluado tres dimensiones clásicas de la democracia, que se enfocan en su aspecto procedimental. En este capítulo se evalúan dos dimensiones relacionadas con el aspecto sustantivo de la democracia: la calidad de la gestión pública y la calidad de vida de la ciudadanía.

En el siglo XXI, la democracia no solo implica una forma de organización del Estado en la que prima la elección ciudadana de representantes que dirigen y adoptan Leyes como base de su legitimidad. En la actualidad, una democracia también incluye la aspiración a un cierto estándar de calidad de vida para la mayoría de la población. De igual modo, conlleva que las decisiones sobre políticas públicas sean eficaces y eficientes, es decir, que satisfagan adecuadamente las demandas sociales y cubran de manera efectiva las necesidades básicas y complejas de amplias mayorías ciudadanas. En las siguientes secciones se examinan, respectivamente, la dimensión de calidad de la gestión pública, enfocada en el éxito de las políticas públicas, y de calidad de vida de la ciudadanía, enfocada en logros en materia de progreso social y bienestar.

4.1. Análisis de los datos sobre la calidad de la gestión pública

Diversos estudios e Índices sobre calidad democrática incluyen, como una de sus dimensiones, la calidad de la gestión pública, que refleja la capacidad de respuesta de un Gobierno a las demandas y necesidades de la ciudadanía, de manera acorde a la llamada “voluntad popular”, lo que en inglés se ha denominado *responsiveness*¹⁶⁴. El razonamiento es que las medidas que tome un Gobierno democrático deben responder a las citadas consideraciones, reflejándose esto en una Administración Pública sólida y transparente, cuyas actuaciones sean de calidad y retribuyan así la confianza que la ciudadanía deposita en las instituciones del Estado.

Esta dimensión se evaluará según los siguientes componentes: **i)** Eficacia del Gobierno, **ii)** Confianza ciudadana en las instituciones y **iii)** Autonomía de la gestión municipal y democracia local.

i) Eficacia del Gobierno

Una de las características más importantes de una democracia representativa es que las decisiones de políticas públicas se alineen con las preferencias de la ciudadanía que elige a los representantes¹⁶⁵. Tusell señala que medir la efectividad del Gobierno es un *proxy* apropiado a la dimensión de *responsiveness*, o satisfacción con la capacidad del Gobierno de dar respuesta a las expectativas de los ciudadanos¹⁶⁶.

Para medir este componente se utilizaron tres indicadores: **a)** *Efectividad del Gobierno*, **b)** *Calidad de la regulación*, y **c)** *Aprobación ciudadana del Gobierno*.

¹⁶⁴ Levine, D. y Molina J. E. (2007), La Calidad de la Democracia en América Latina: Una Visión Comparada, América Latina Hoy, 45, pp. 17 - 46, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.; Op. cit., Bühlmann, M., Merkel, W., et al. (2012) y The Economist Intelligence Unit. (2017), Democracy Index 2017: Free Speech under Attack, Londres.

¹⁶⁵ Op. cit., Bühlmann, M., Merkel, W., et al. (2012).

¹⁶⁶ Tusell C., A. (2015). La Calidad de la Democracia y sus Factores Determinantes. Un Análisis Comparado de 60 países, Revista Política y Sociedad, Universidad Complutense de Madrid, Vol. 52, No. 1, pp. 179 - 204, Madrid.

4.1.1.1) Efectividad del Gobierno: Este indicador mide las percepciones ciudadanas acerca de la calidad de los servicios públicos y de la Administración Pública, así como la calidad de la formulación de las políticas públicas y la calidad y el grado de ejecución de estas, entre otros aspectos. El indicador ha sido tomado del Banco Mundial. Toma valores de entre aproximadamente -2.5 y 2.5¹⁶⁷ y se conforma con un agregado de datos de diversas fuentes, tanto encuestas de opinión como análisis de expertos. A mayor puntuación, mayor es el grado de efectividad del Gobierno.

En 2017, la República Dominicana obtuvo una puntuación de -0.35 en el indicador de Eficacia del Buen Gobierno, posicionándose en el lugar 27 de 36 entre los países de América Latina y el Caribe. Es decir, que el país se encontró en el tercio inferior del listado, pero más cercano al centro que al final. Esta lista fue encabezada por las Islas Caimán (1.23), Aruba (0.92) y Chile (0.85). Los países con peor puntuación en 2017 fueron Paraguay (-0.81), Venezuela (-1.40) y Haití (-2.06). Como se puede ver en la Tabla 4.1, el promedio regional para ese año fue de -0.06, es decir que la República Dominicana se posicionó tres décimas por debajo del promedio.

Sin embargo, es importante destacar, como se muestra en el Gráfico 4.1, que la puntuación de la República Dominicana exhibió un ligero aumento entre 2008 y 2017, mientras que el promedio general descendió, empujado sobre todo por países como Haití y Venezuela, que experimentaron una caída pronunciada entre 2008 y 2017.

167 Dado que se trata de una normalización, no hay valores mínimo y máximo exactos, sino que la mayoría de los estimados se encuentran entre -2.5 y 2.5.

Tabla 4.1

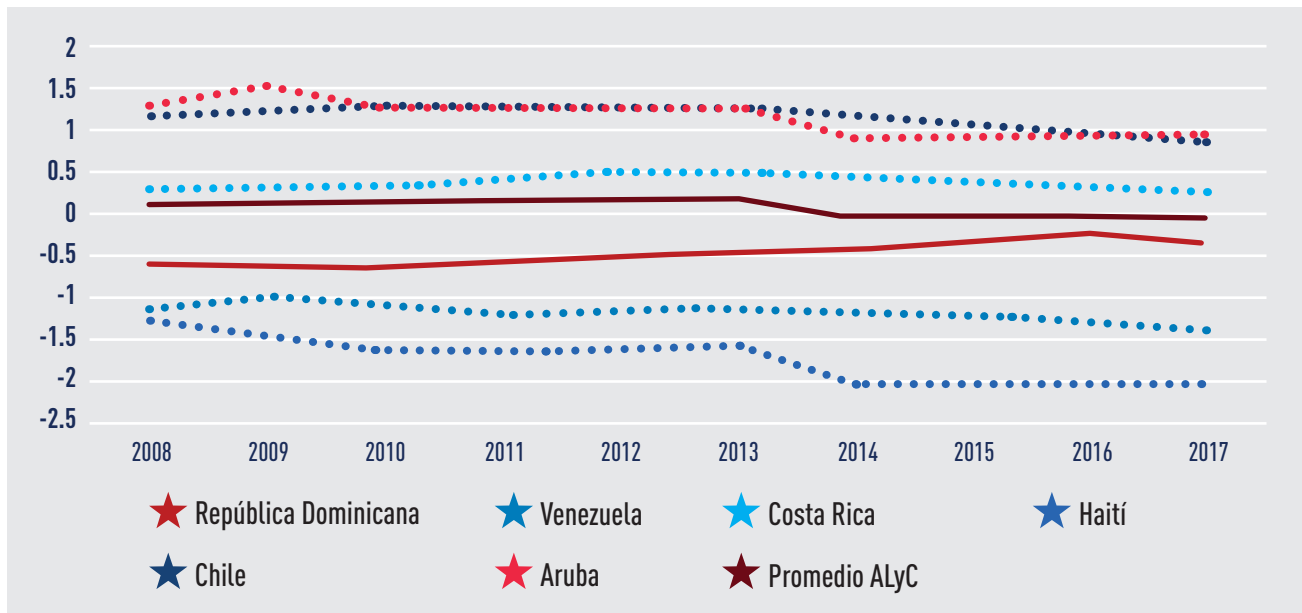
**INDICADOR DE EFECTIVIDAD DEL GOBIERNO
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2017)**

| País | 2017 |
|------------------------------|--------------|
| Islas Caimán | 1.23 |
| Aruba | 0.92 |
| Chile | 0.85 |
| Barbados | 0.84 |
| Islas Vírgenes (EE.UU.) | 0.84 |
| Bahamas | 0.58 |
| St. Kitts and Nevis | 0.56 |
| Jamaica | 0.49 |
| Uruguay | 0.42 |
| Santa Lucía | 0.27 |
| San Vicente y las Granadinas | 0.27 |
| Trinidad y Tobago | 0.26 |
| Costa Rica | 0.25 |
| Argentina | 0.16 |
| Antigua y Barbuda | 0.01 |
| Panamá | 0.01 |
| México | -0.03 |
| Promedio ALyC | -0.06 |
| Colombia | -0.07 |
| Puerto Rico | -0.10 |
| Perú | -0.13 |
| Granada | -0.18 |
| Dominica | -0.25 |
| Brasil | -0.29 |
| Guyana | -0.29 |
| Ecuador | -0.32 |
| República Dominicana | -0.35 |
| El Salvador | -0.37 |
| Bolivia | -0.39 |
| Honduras | -0.51 |
| Surinam | -0.62 |
| Belice | -0.64 |
| Nicaragua | -0.64 |
| Guatemala | -0.64 |
| Paraguay | -0.81 |
| Venezuela | -1.40 |
| Haití | -2.06 |

Fuente: Banco Mundial (2017)

GRÁFICO 4.1

INDICADOR DE EFECTIVIDAD DEL GOBIERNO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (2008 - 2017)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Banco Mundial (2008 - 2017)

4.1.1.2) Calidad regulatoria: Este indicador también ha sido tomado del Banco Mundial y, al igual que el anterior, toma valores de entre -2.5 y 2.5. El indicador de calidad regulatoria mide las percepciones de la capacidad del Gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones que promuevan el desarrollo de la empresa privada. Esto último implica que, aunque puede servir como *proxy* para la calidad regulatoria en general, presenta limitaciones importantes para evaluar la calidad del sistema democrático, elemento de carácter más político que cercano a consideraciones sobre garantías estatales para un buen clima de negocios.

De acuerdo con los datos del Banco Mundial, para este indicador, la República Dominicana se ubicó en

2017 en la posición 22 de 36 países. Con una puntuación de -0.08, el país casi igualó el promedio regional (0.02). Los países o territorios que encabezaron este indicador fueron Chile (1.34), Aruba (1.19) y Puerto Rico (0.87). Por el contrario, los países en las peores posiciones fueron Ecuador (-1), Venezuela (-1.32) y Haití (-1.96), según se aprecia en la Tabla 4.2.

Para este indicador, la República Dominicana obtuvo una mejor puntuación que para el anterior sobre efectividad del Gobierno, reflejando el crecimiento económico y la adecuación regulatoria del país a los retos de una economía globalizada, aunque esto no necesariamente implique un impacto positivo en el bienestar de la ciudadanía, como se verá más adelante.

Tabla 4.2

**INDICADOR DE CALIDAD REGULATORIA
PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2017)**

| País | 2017 |
|------------------------------|--------------|
| Chile | 1.34 |
| Aruba | 1.19 |
| Puerto Rico | 0.87 |
| Islas Vírgenes (EE.UU.) | 0.84 |
| Islas Caimán | 0.75 |
| Uruguay | 0.66 |
| St. Kitts and Nevis | 0.55 |
| Barbados | 0.49 |
| Costa Rica | 0.45 |
| Perú | 0.42 |
| Panamá | 0.39 |
| Colombia | 0.34 |
| Santa Lucía | 0.31 |
| Antigua y Barbuda | 0.25 |
| San Vicente y las Granadinas | 0.25 |
| México | 0.20 |
| Jamaica | 0.14 |
| Dominica | 0.13 |
| Bahamas | 0.12 |
| Trinidad y Tobago | 0.03 |
| Promedio ALyC | 0.02 |
| República Dominicana | -0.08 |
| Brasil | -0.11 |
| El Salvador | -0.15 |
| Paraguay | -0.23 |
| Guatemala | -0.26 |
| Argentina | -0.29 |
| Guyana | -0.39 |
| Honduras | -0.44 |
| Surinam | -0.54 |
| Belice | -0.54 |
| Nicaragua | -0.67 |
| Bolivia | -0.90 |
| Ecuador | -1.00 |
| Haití | -1.32 |
| Venezuela | -1.96 |

Fuente. Banco Mundial (2017)

Al igual que para el indicador anterior, para este indicador el país mostró un ligero aumento de su puntuación entre 2008 y 2017. En cambio, como se puede ver en el Gráfico 4.2, el promedio de la región disminuyó, empujado sobre todo por la fuerte caída de los países con una menor puntuación, como Haití y Venezuela, y un ligero descenso de los países con una mayor puntuación, como Chile y Aruba.

4.1.1.3) Aprobación del Gobierno: Este indicador se tomó de la Encuesta Regional de Cultura Política de la Corporación Latinobarómetro. Mide la proporción de la población que afirma aprobar la gestión del Gobierno.

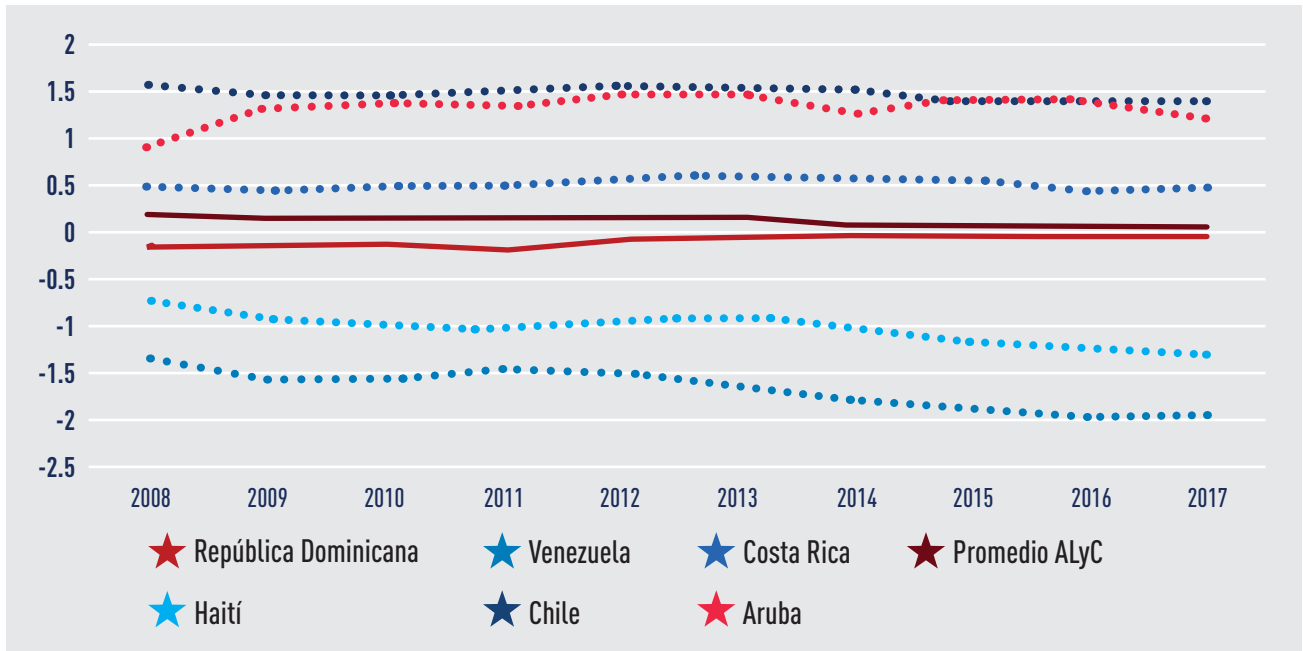
En 2018, el Gobierno dominicano obtuvo una aprobación del 53% de las personas encuestadas, empatando con Costa Rica en el primer lugar de los países de la región. En el mismo año, el promedio regional fue de 32%. El Gráfico 4.3 muestra el promedio regional de aprobación de la gestión del Gobierno entre 2002 y 2018, incluyendo una línea de tendencia (punteada). Asimismo, el Gráfico 4.3 muestra la aprobación de la gestión del Gobierno entre 2004 y 2018 para la República Dominicana, incluyendo una línea de tendencia (punteada).

Es posible apreciar que, con ciertos picos, en general la aprobación de la gestión del Gobierno en el país tendió al alza para el periodo estudiado, mientras que el promedio regional se mostró más o menos estable.

En el caso dominicano, es posible distinguir cuatro periodos. Durante el periodo entre 2004 y 2006, que coincide con la recuperación tras la crisis bancaria de 2003, la aprobación de la gestión del Gobierno aumentó. Después, entre 2007 y 2011, la aprobación de la gestión del Gobierno descendió un poco, para volver a aumentar con vigor a partir de 2013. Finalmente, en 2017, la aprobación de la gestión del Gobierno bajó y se mantuvo así en 2018. Ahora bien, aún en 2018, la aprobación del Gobierno en el país se mantuvo bastante por encima del promedio regional.

GRÁFICO 4.2

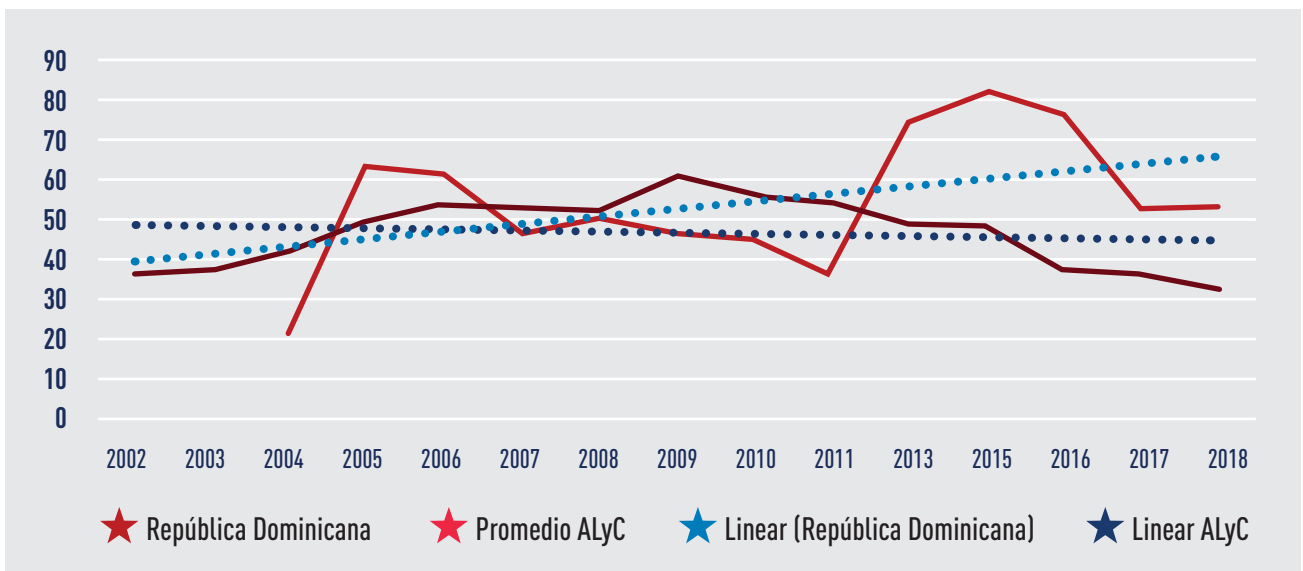
ÍNDICE DE CALIDAD REGULATORIA PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (2008 - 2017)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Banco Mundial (2008 - 2017)

GRÁFICO 4.3

APROBACIÓN DE LA GESTIÓN DE GOBIERNO (%) REPÚBLICA DOMINICANA Y PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2002 - 2018)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de Corporación Latinobarómetro, Informe 2018 (2002 - 2018)

ii) Confianza ciudadana en las instituciones públicas

La confianza ciudadana en las instituciones públicas demuestra en qué medida la gestión que realizan las autoridades es aprobada por la ciudadanía: es una medida de legitimidad de la función pública. Partiendo de la idea de que la confianza que la ciudadanía expresa surge de su aprobación de la gestión gubernamental, o de un grado de comodidad con los resultados obtenidos por las políticas públicas implementadas por el Gobierno, esta constituye un indicador idóneo de la calidad de la gestión del Gobierno y, en ese sentido, una dimensión del éxito o fracaso de la democracia en un país concreto.

Para medir este componente se utilizan cinco indicadores: **a) Confianza en el Órgano Legislativo**, **b) Confianza en el Gobierno (Poder Ejecutivo)**, **c) Confianza en el Poder Judicial**, **d) Confianza en la Policía**, y **e) Confianza en las Fuerzas Armadas**. Estos cinco indicadores han sido tomados de la Encuesta de Cultura Política Regional de la Corporación Latinobarómetro. En este caso, el

nivel de confianza se refiere al porcentaje de la población encuestada que indicó entre las opciones de respuesta un nivel de “muchísima confianza” y “algo de confianza”.

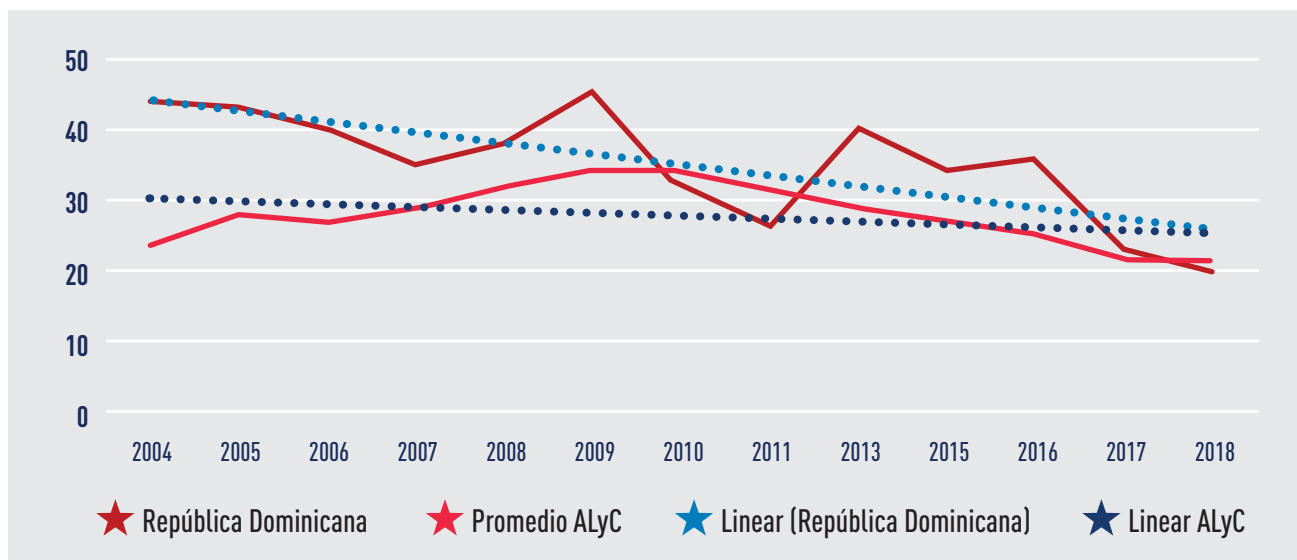
4.1.2.1) Confianza en el Órgano Legislativo: El siguiente Gráfico 4.4 muestra el porcentaje de personas que expresó confiar en el Órgano Legislativo en la República Dominicana, y el promedio regional para el periodo 2004 - 2018. Las líneas punteadas representan la evolución de la tendencia a lo largo de ese periodo.

En 2004, con un 45% de confianza en el Órgano Legislativo, el país presentó un nivel bastante superior al promedio regional (casi el doble). A pesar de algunas oscilaciones, la confianza en el Congreso Nacional experimentó una caída de 25 puntos porcentuales, llegando hasta un 20% de confianza en el Órgano Legislativo en 2018. El promedio regional también experimentó una caída, aunque menos pronunciada. Así, en el periodo analizado, la República Dominicana se sumó a la baja confianza en la región hacia el Órgano Legislativo.

GRÁFICO 4.4

CONFIANZA EN EL ÓRGANO LEGISLATIVO (%)

REPÚBLICA DOMINICANA Y PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2004 - 2018)

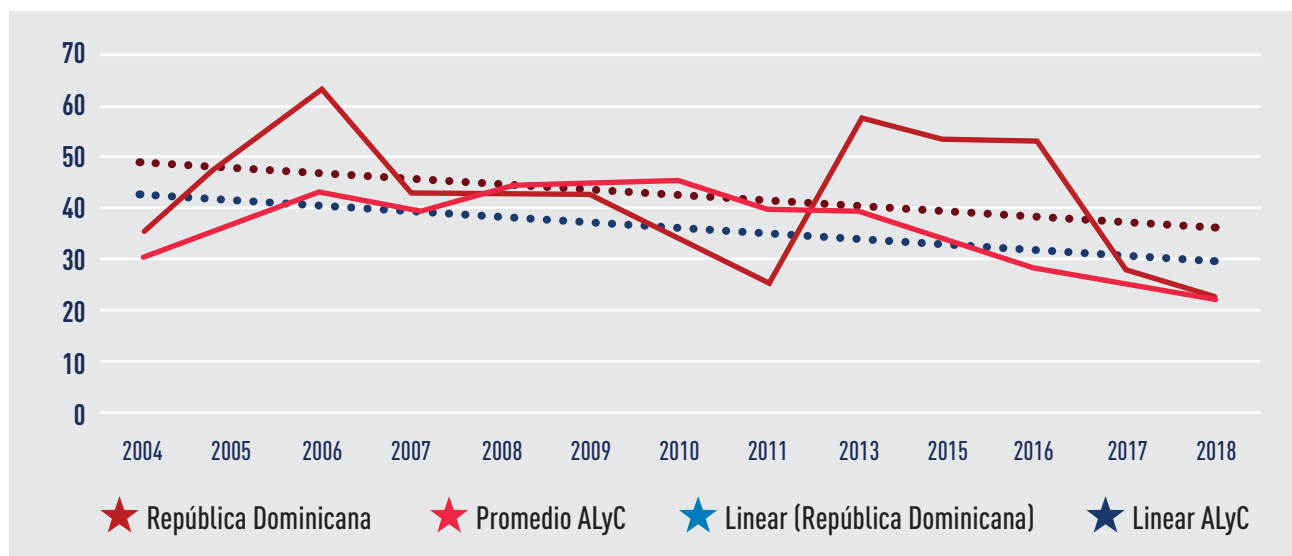


Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de Corporación Latinobarómetro, Informe 2018 (2004 - 2018)

GRÁFICO 4.5

CONFIANZA EN EL GOBIERNO (%)

REPÚBLICA DOMINICANA Y PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2004 - 2018)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de Corporación Latinobarómetro, Informe 2018 (2004 - 2018)

4.1.2.2) Confianza en el Gobierno (Poder Ejecutivo): El Gráfico 4.5 muestra el porcentaje de personas que confió en el Gobierno, tanto en el país como en la región, durante el periodo 2004 - 2018. Al igual que en el caso anterior, se incluyen líneas de tendencia. La línea de tendencia mostró que, para el periodo examinado, la República Dominicana se mantuvo ligeramente por encima del nivel de confianza promedio en la región, mostrándose para ambos casos un aumento de la desconfianza en los Gobiernos.

Los niveles de confianza en el Gobierno son datos sensibles a la evolución de la popularidad coyuntural de los líderes políticos, por lo que, en un grado u otro, reflejan los ciclos electorales. En el caso dominicano, en el 2018, el Gobierno presentó un nivel de confianza del 22%, igual al promedio regional. Entre 2004 y 2018, se vislumbraron cuatro periodos. En

primer lugar, entre 2004 y 2006 hubo un periodo de aumento de la confianza. Este periodo se correspondió con los inicios de la recuperación de la crisis bancaria de 2003. Entre 2006 y 2011 hubo un periodo de aumento de la desconfianza. El Latinobarómetro no recogió el dato de confianza en el año electoral. En el periodo poselectoral de 2012, se verificaron protestas por el aumento drástico del déficit fiscal. Entre 2013 y 2016 se distinguió un nuevo periodo de alta confianza, que coincidió con el primer Gobierno y la posterior reelección del actual Presidente del país, Danilo Medina. Sin embargo, en 2017 y 2018 hubo una caída drástica de la confianza. Esto coincidió con grandes movilizaciones ciudadanas durante 2017, en torno al movimiento social denominado “Marcha Verde”, que surgió contra la impunidad de algunas figuras vinculadas al poder.

4.1.2.3) Confianza en el Poder Judicial: El Gráfico 4.6 muestra la evolución de la confianza en el Poder Judicial en la República Dominicana y América Latina y el Caribe durante el periodo 2004 - 2018. Nuevamente se incluyen líneas de tendencia.

Los datos muestran que, en 2004, el país presentó un mayor nivel de confianza en el Poder Judicial que el promedio de países de América Latina y el Caribe. En ese entonces, la confianza en esta rama del Estado se situó en un 52%. Sin embargo, para 2018 cayó hasta el 21%, por debajo del promedio regional de 24%. Si bien el promedio regional también cayó ligeramente durante el periodo estudiado, el país experimentó un aumento mucho más marcado de la desconfianza en el Poder Judicial.

4.1.2.4) Confianza en la Policía: El Gráfico 4.7 muestra el nivel de confianza en la Policía entre 2004 y 2018 en la República Dominicana y en América Latina y el Caribe. Puede apreciarse que la Policía fue

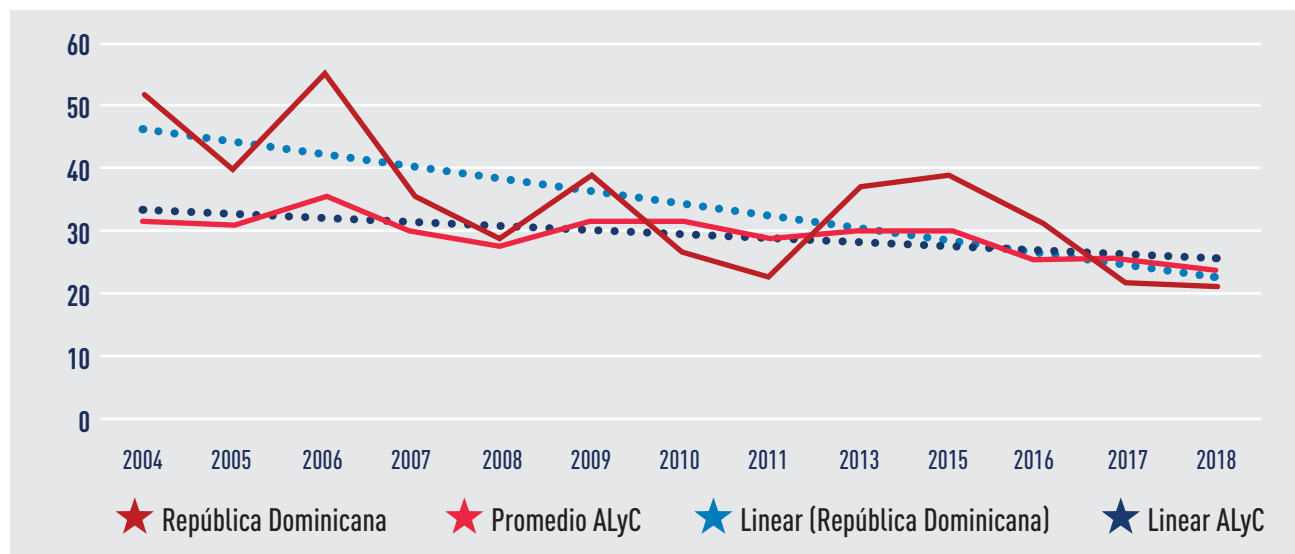
la institución con los niveles más bajos de confianza, tanto en el país como en la región.

Asimismo, mientras la confianza promedio en la Policía para la región se mantuvo estable (la línea de tendencia prácticamente no muestra inclinación), en la República Dominicana cayó de manera significativa: de estar igualada al promedio regional en 2004, pasó a estar 10 puntos por debajo en 2018.

4.1.2.5) Confianza en las Fuerzas Armadas: El Gráfico 4.8 muestra el nivel de confianza en las Fuerzas Armadas entre 2004 y 2018 en la República Dominicana y en América Latina y el Caribe. Puede apreciarse que las Fuerzas Armadas fueron la institución que atesoró mayores niveles de confianza en la región y la segunda institución con mayores niveles de confianza en la República Dominicana, después del Ejecutivo.

Asimismo, al igual que con la Policía, mientras que el promedio regional se mantuvo alto, la confianza en las Fuerzas Armadas en la República Dominicana tendió

GRÁFICO 4.6
CONFIANZA EN EL PODER JUDICIAL (%)
REPÚBLICA DOMINICANA Y PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2004 - 2018)

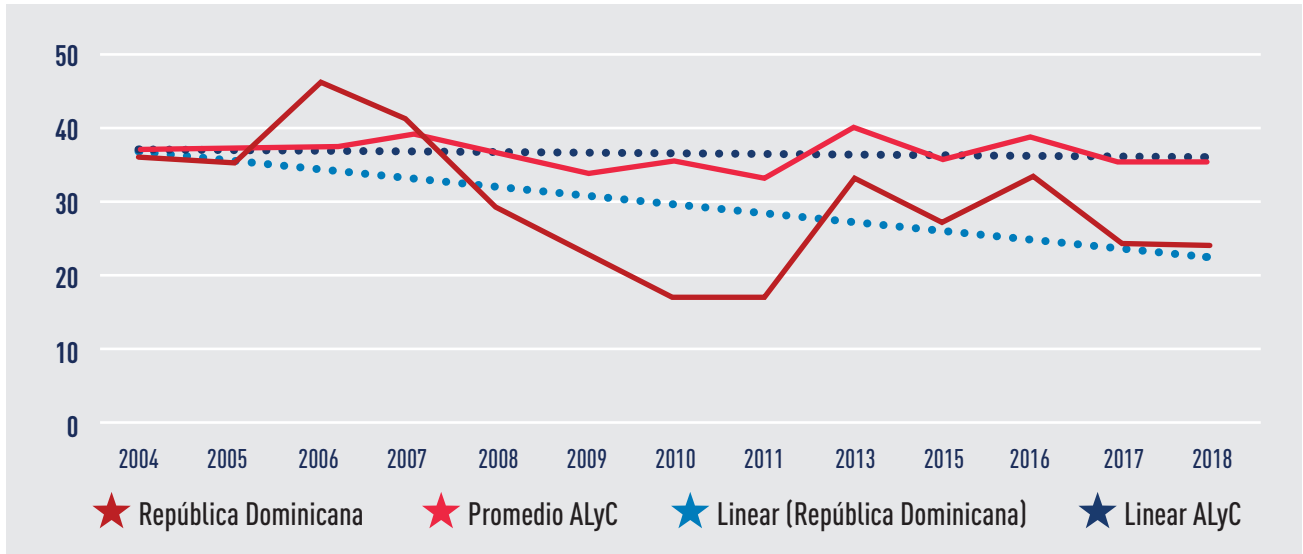


Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de Corporación Latinobarómetro, Informe 2018 (2004 - 2018)

GRÁFICO 4.7

CONFIANZA EN LA POLICÍA (%)

REPÚBLICA DOMINICANA Y PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2004 - 2018)

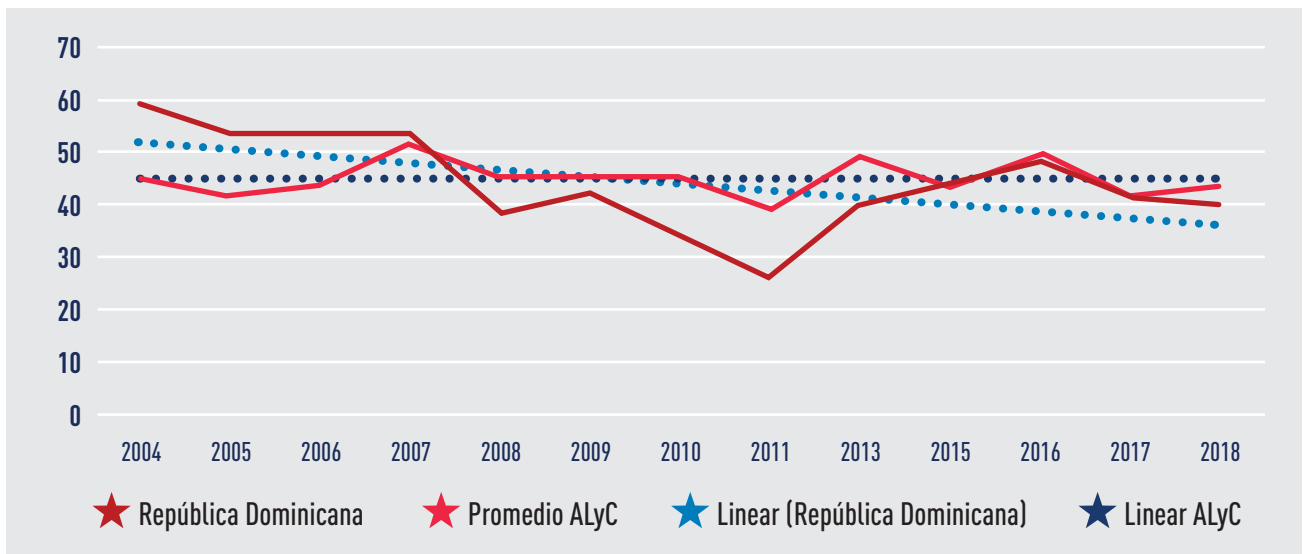


Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de Corporación Latinobarómetro, Informe 2018 (2004 - 2018)

GRÁFICO 4.8

CONFIANZA EN LAS FUERZAS ARMADAS (%)

REPÚBLICA DOMINICANA Y PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2004 - 2018)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de Corporación Latinobarómetro, Informe 2018 (2004 - 2018)

a la baja. Entre 2004 y 2008, la confianza en las Fuerzas Armadas en la República Dominicana se mantuvo por encima del promedio regional, pero entre 2008 y 2018 quedó por debajo de dicho promedio.

En sentido general, los datos sobre confianza en las instituciones muestran que la República Dominicana pasó de estar por encima del promedio regional en 2004 para casi todos los casos, a estar igual o por debajo del promedio regional en 2018. El Congreso Nacional, el Poder Judicial y la Policía fueron las instituciones que más confianza perdieron. El Gobierno y las Fuerzas Armadas también perdieron confianza, pero en menor medida.

Dado el análisis expuesto en la dimensión de Estado de Derecho, que presentó un alto nivel de discrecionalidad del Poder Ejecutivo, una baja independencia del Poder Judicial y una capacidad débil del Poder Legislativo para servir de contrapeso, la disminución de los niveles de confianza ciudadana respecto a aquellas instituciones encargadas de crear y aplicar las Leyes (Congreso Nacional, Poder Judicial y Policía) aumenta el riesgo de profundización del autoritarismo en el país. Esta hipótesis cobra relevancia sobre todo en un contexto nacional en el que los mayores niveles de confianza institucional se concentran en el Ejecutivo y en las Fuerzas Armadas.

iii) **Autonomía de la gestión municipal y democracia local**

La autonomía municipal está garantizada por la Constitución dominicana y la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios. Asimismo, los paradigmas de la Nueva Gestión Pública incentivan a descentralizar la Administración y a empoderar a los Gobiernos locales para acercar la toma de decisiones a la ciudadanía.

La democracia local es un factor importante para evaluar la democracia en general en un país, por su contribución a la descentralización del poder, que permite a una mayor pluralidad de actores participar en los procesos institucionales¹⁶⁸. Además, la Administración local tiene un trato más directo y cercano con la ciudadanía, garantizando una mayor accesibilidad de las oportunidades de participación, e incluso un conocimiento más exhaustivo acerca de las demandas y necesidades de la población. El potencial de la Administración local y municipal se debe a estas ventajas, que no posee la Administración Central a nivel nacional. La democracia municipal, bien desarrollada, es un ágora o escuela de democracia, que incluso permite pilotos a escala reducida de modalidades de democracia participativa: referéndums, presupuestos participativos, etc. “Consecuentemente, la democracia a nivel local sirve como fundamento para una mayor fortaleza en las instituciones nacionales y en la práctica democrática”¹⁶⁹.

Se utilizan cinco indicadores para examinar este componente: **a) Confianza en el Ayuntamiento, b) Satisfacción con los servicios locales, c) Participación en las reuniones de la autoridad local, d) Presentación de peticiones a las autoridades locales y e) Uso del presupuesto participativo en los Ayuntamientos.**

Los primeros cuatro indicadores son tomados del Estudio Regional de Cultura Política del Barómetro de las Américas, para el cual existen datos de entre 2004 y 2016. El último indicador es tomado de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU).

4.1.3.1) Confianza en el Ayuntamiento: Este indicador refleja la proporción de personas que afirmó confiar algo o mucho en el Ayuntamiento de su ciu-

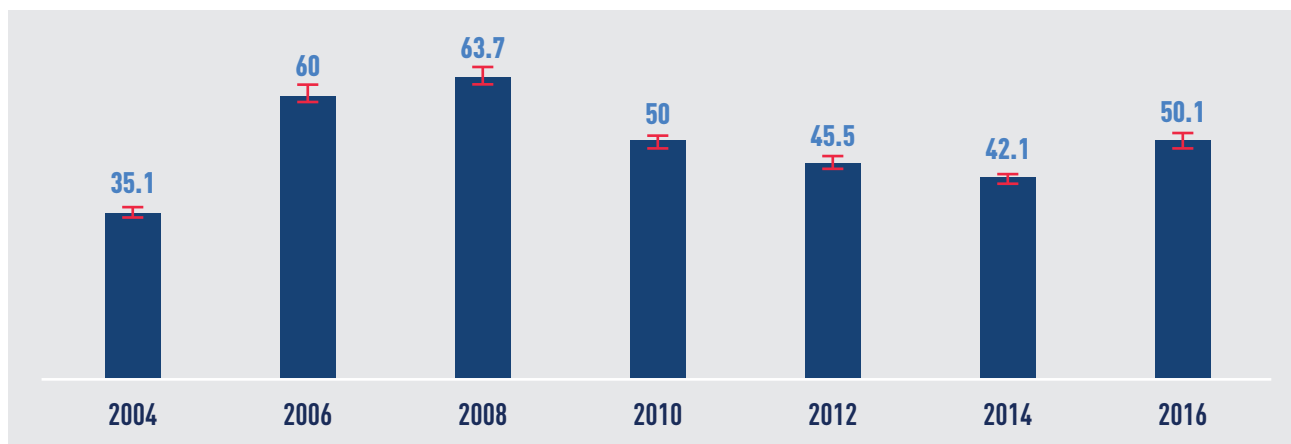
¹⁶⁸ Prachett, J. (2004). Local Autonomy, Local Democracy and the “New Localism”, *Political Studies* 2004, Vol. 52, pp. 358 - 375, Blackwell Publishing, Hoboken.

¹⁶⁹ *Ibid.*

dad. El nivel de confianza se presenta en una escala del 0 al 100, siendo 0 una confianza nula y 100 una confianza total en el Ayuntamiento. El siguiente Gráfico 4.9 muestra la fluctuación de la confianza en los Ayuntamientos en la República Dominicana para el periodo 2004 - 2016, según los datos del Barómetro de las Américas. Como se puede apreciar, la confianza en los Ayuntamientos en el país se mantuvo en niveles medios o moderadamente altos. En 2016, dentro de la región de las Américas, el país se posicionó en el puesto 13 de entre 22 países¹⁷⁰, en una lista encabezada por El Salvador y Venezuela, que alcanzaron una puntuación de confianza de 57.2 y 56.3, respectivamente¹⁷¹.

4.1.3.2) Satisfacción con los servicios locales: Este indicador examina la proporción de personas que señaló su satisfacción con los servicios ofrecidos por el Gobierno local, y se presentan en una escala del 0 al 100, siendo 0 una satisfacción nula y 100 una satisfacción total. Según los datos más recientes del Barómetro de las Américas, en 2014 la satisfacción con los servicios locales en la República Dominicana alcanzó una puntuación de 46.6, lo cual ubicó al país en el lugar 22 de entre 25 en la región¹⁷². Más aún, el nivel de satisfacción se redujo de manera continua desde 2006, cuando alcanzó los 57.7 puntos en la República Dominicana, hasta 2014, con esos 46.6 puntos ya anotados¹⁷³.

GRÁFICO 4.9
CONFIANZA EN EL AYUNTAMIENTO
REPÚBLICA DOMINICANA (2004 - 2016)



Fuente: Espinal, R., Morgan, J., Boidi, M. F. y Zechmeister, E. (2017).

¹⁷⁰ *Op. cit.*, Espinal, R., Morgan, J., Boidi, M. F. y Zechmeister, E. (2017), pág. 110.

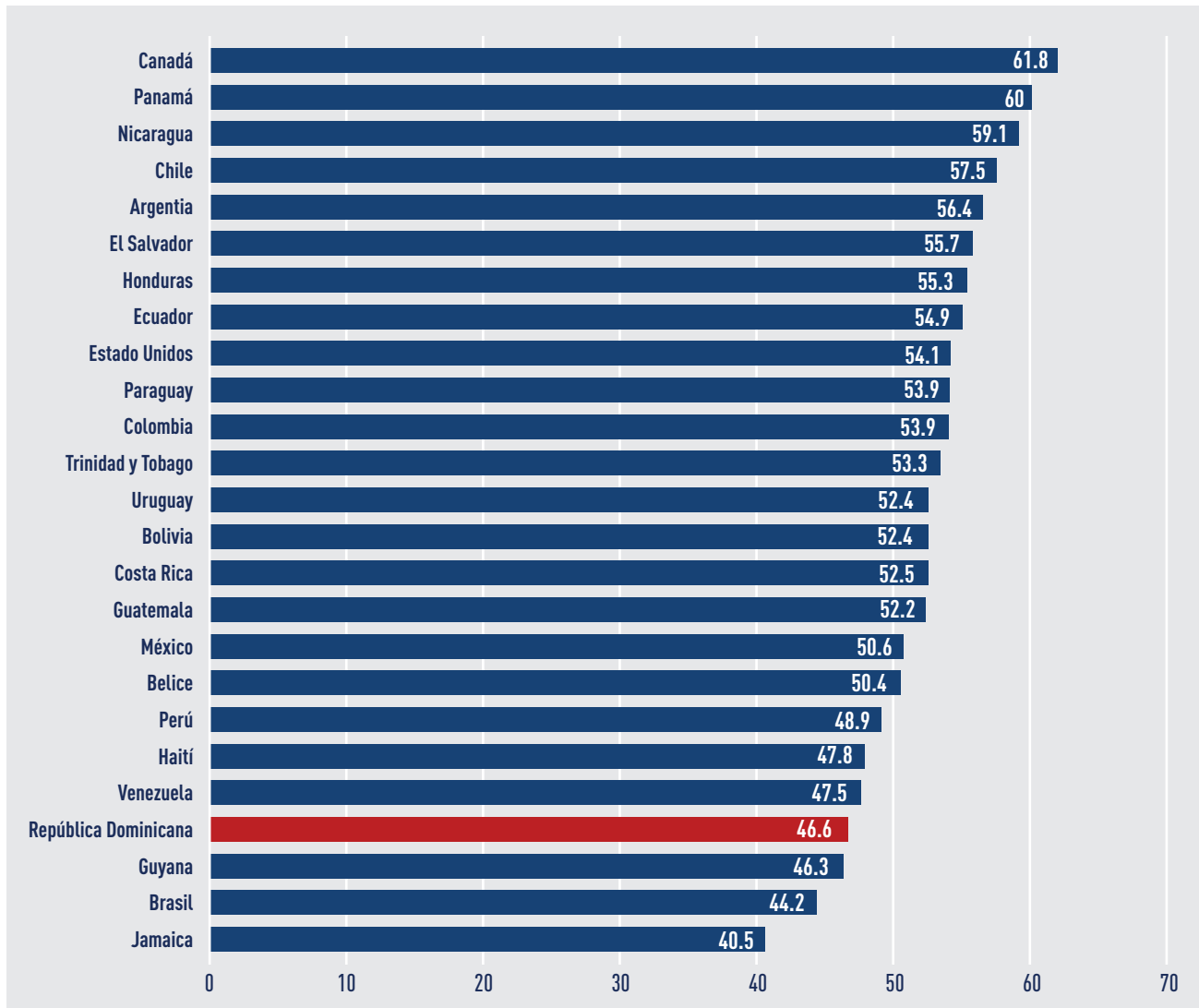
¹⁷¹ *Ibíd.*

¹⁷² *Op. cit.*, Espinal, R., Morgan, J., Boidi, M. F. y Zechmeister, E. (2017), pág. 90.

¹⁷³ *Ibíd.*

GRÁFICO 4.10

SATISFACCIÓN CON LOS SERVICIOS LOCALES REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES SELECCIONADOS (2014)



Fuente: Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), Barómetro de las Américas (2014)

4.1.3.3) Participación en las reuniones de la autoridad local: Este indicador mide la proporción de personas que afirmó haber participado durante los doce meses anteriores, en al menos una reunión del gobierno local. El dato es tomado del Barómetro de las Américas.

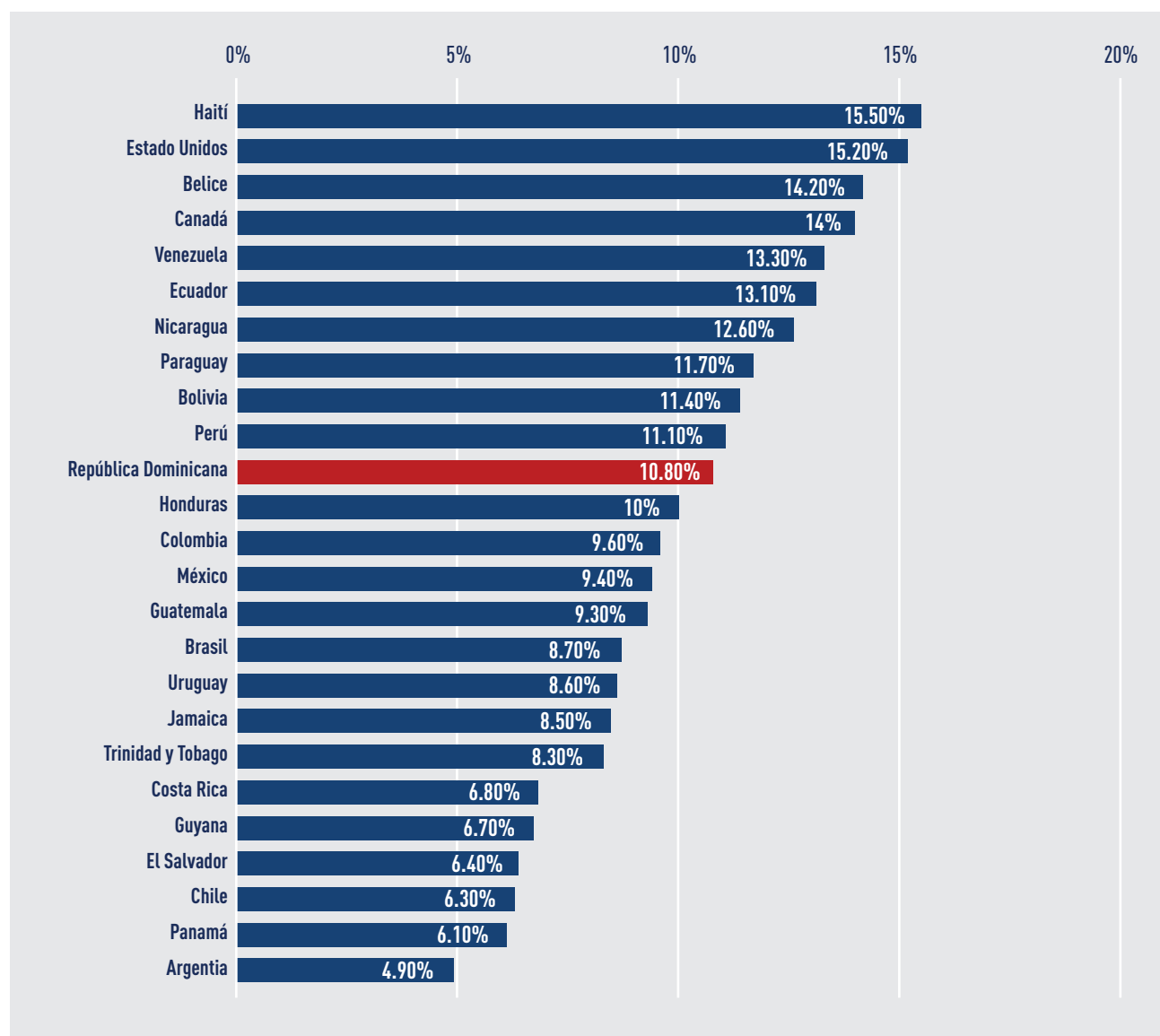
Entre 2004 y 2014, el número promedio de personas que asistió a reuniones del gobierno local en la región osciló entre el 12.3% y el 10%, con una ligera tendencia a la baja¹⁷⁴. En la República Dominicana, en 2006, la proporción de personas que afirmó haber

¹⁷⁴ *Op. cit.*, Espinal, R., Morgan, J., Boidi, M. F. y Zechmeister, E. (2017), pág. 82.

participado en una reunión municipal era del 22.9%, y la cifra aumentó hasta alcanzar un 27.3% en 2010, para luego caer drásticamente hasta un 10.8% en 2014¹⁷⁵. No obstante este descenso, en 2014, el país

se ubicó en el lugar 11 de 24 entre los países de las Américas con un mayor nivel de participación local. El siguiente Gráfico 4.11 presenta la posición relativa del país en este sentido.

GRÁFICO 4.11
NÚMERO DE PERSONAS QUE ASISTIERON A UNA REUNIÓN MUNICIPAL
REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES SELECCIONADOS (2014)



Fuente: Espinal, R., Morgan J. y Zechmeister, E. (2015)

¹⁷⁵ *Op. cit.*, Espinal, R., Morgan, J., Boidi, M. F. y Zechmeister, E. (2017), pág. 82.

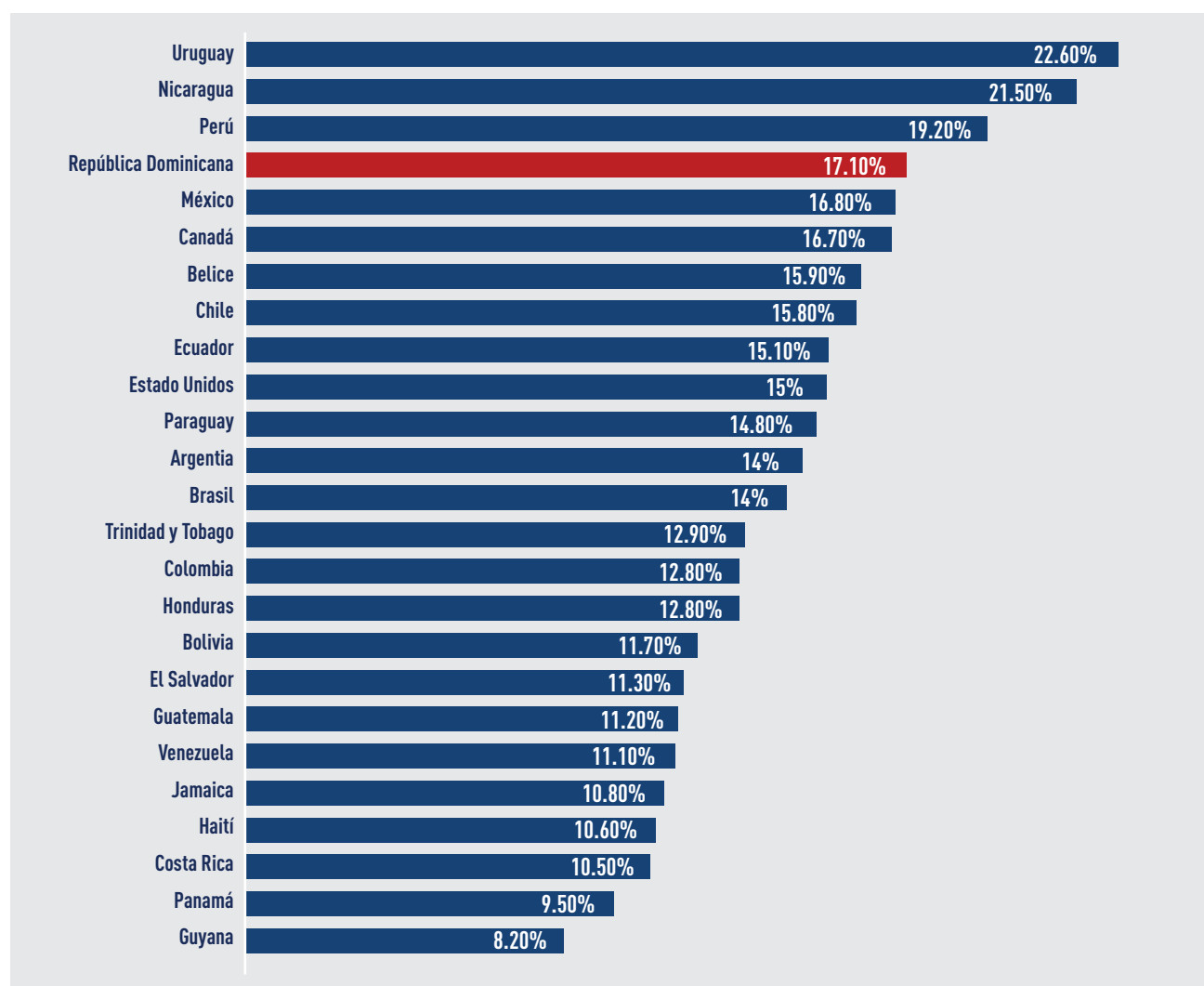
4.1.3.4) Presentación de peticiones a las autoridades locales:

Este indicador examina la proporción de personas que afirmó haber realizado una petición al gobierno local. Este dato ayuda a verificar el nivel de involucramiento activo de los ciudadanos en el gobierno municipal.

Entre 2006 y 2014, la proporción de personas que reportó haber realizado una petición al gobierno local en la República Dominicana osciló entre el 12% y el 17%¹⁷⁶. Como muestra el siguiente Gráfico 4.12, en 2014 el 17.1% de las personas encuestadas reportó ha-

GRÁFICO 4.12

PRESENTACIÓN DE PETICIONES AL GOBIERNO LOCAL REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES SELECCIONADOS (2014)



Fuente: Espinal, Morgan & Zeichmesiter. Cultura política de la democracia en la República Dominicana y en las Américas, 2016/17, Universidad Vanderbilt, 2014, p. 85.

¹⁷⁶ *Id.*, pág. 84.

ber realizado una petición, lo que situó al país en un muy positivo cuarto lugar a nivel de las Américas¹⁷⁷.

4.1.3.5) Uso del presupuesto participativo en los Ayuntamientos: Este indicador no cuenta con datos comparativos con relación a otros países, solo permite dar una idea aproximada de qué tan extendido está en la República Dominicana el uso del presupuesto participativo, que se ha convertido en una herramienta muy utilizada en estrategias de desarrollo local. Se toman datos de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU).

Según la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), durante el 2017, 108 Ayuntamientos del país, es decir el 68.35% del total, definieron un fondo de disponibilidad financiera para el presupuesto participativo¹⁷⁸. Así, la ejecución mediante presupuesto participativo durante ese año equivalió al 67.22% de los fondos aprobados en el presupuesto municipal, alcanzando un total de RD\$ 1,430,341,834.83¹⁷⁹.

4.2. Calidad de vida y equidad social y económica

Según Amartya Sen, una sociedad verdaderamente democrática genera oportunidades e incentivos para el bienestar humano, porque permite a la ciudadanía

exigir políticas públicas que atiendan sus necesidades y demandas¹⁸⁰. Más aún, Sen argumenta que los regímenes autoritarios tienen una menor capacidad de revisión de sus políticas económicas y sociales, precisamente por la ausencia de un espacio para la discusión pública de las ideas¹⁸¹.

Es difícil comprender el éxito de las democracias liberales modernas “sin atender [al ...] rol legitimador que tienen los derechos sociales y económicos alcanzados por las luchas obreras, de las mujeres, entre otras, durante el siglo XX en las sociedades cápitalistas avanzadas”¹⁸². Como señala Balibar¹⁸³, las democracias de los países cápitalistas avanzados se caracterizaron, después de la Segunda Guerra Mundial, por el surgimiento de una “ciudadanía social”¹⁸⁴.

En cualquier Estado, pero sobre todo en uno que se autodefina como Estado social y democrático de Derecho, la inmovilidad social y la vulnerabilidad y precariedad de las personas ponen en cuestionamiento la calidad de la democracia, ya que reflejan que no toda la ciudadanía tiene “idéntico valor”¹⁸⁵. Se requieren oportunidades económicas y sociales para poder juzgar críticamente a la sociedad en la que vivimos y participar de su transformación¹⁸⁶.

177 *Op. cit.*, Espinal, R., Morgan, J., Boidi, M. F. y Zechmeister, E. (2017)., pág. 82.

178 Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU). (2017). Departamento de Participación Social, Reporte de Fondos Disponibles para Presupuestos Participativos por Municipio.

179 *Op. cit.*, Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU). (2017). Departamento de Participación Social, Reporte de Fondos Disponibles para Presupuestos Participativos por Municipio.

180 Sen, A. (2009). *La Idea de la Justicia*, Allen Lane & Harvard University Press, Cambridge, pp. 348 - 351.

181 *Ibid.*

182 *Op. cit.*, Muñiz, A., Melgen, L., Morel, C., y Balbuena, A. (2017). pág. 19. *Op. cit.*, Balibar, E. (2013).

183 *Op. cit.*, Balibar, E. (2013).

184 *Op. cit.*, Balibar, E. (2013), pp. 80 - 82.

185 Sahui, A. (2016). La Igualdad en la Medida de la Calidad Democrática. Una Revisión Crítica de la Propuesta de Leonardo Morlino, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LXI, No. 227, may - ago 2016, Ciudad de México, pp. 273 - 294.

186 Clemente, F. (2011). La Pobreza como Crítica Política a la Democracia. Implicaciones Filosófico-Políticas de la Privación de Capacidades Básicas, *Universidad Philosophica* 57, Año 28, jul - dic 2011, Bogotá, pp. 37 - 60.

En ese sentido, un Estado democrático tendrá la responsabilidad de incentivar y garantizar políticas que permitan que, desde los primeros años y a lo largo de la vida de las personas, estas no sean privadas de aquellos bienes y servicios que impulsan y activan su desarrollo cognitivo y físico, y, por consiguiente, operan como palanca de acceso a un mayor abanico de oportunidades vitales. La definición de esos bienes es compleja y fluctuante, ya que la rápida evolución social va reconfigurando diversas realidades, retos económicos, sociales y culturales, además de las expectativas de la población.

No obstante, los derechos básicos definidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos operan como un catálogo o guía de derechos vitales para cualquier individuo y sociedad, y no se configuran como *numerus clausus*, sino como un referente abierto al que pueden añadirse nuevos derechos y libertades según las necesidades y demandas de desarrollo y la evolución y el progreso sociales.

Para evaluar la calidad de vida y equidad social y económica, se consideran cuatro componentes: **i)** Acceso a una educación de calidad, **ii)** Acceso a la salud; **iii)** Acceso a una vivienda digna, y **iv)** Desigualdad económica.

Estos componentes reflejan el segundo eje de la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana, según ha sido definida por la Ley 1-12. En efecto, el Artículo 8 de la indicada Ley señala como objetivo general “una sociedad con igualdad de derechos y oportunidades, en la que toda la población tiene garantizada educación, salud, vivienda digna y servicios básicos de calidad, y que promueve la reducción progresiva de la pobreza y la desigualdad social y territorial”¹⁸⁷. Asimismo, se han elegido estos compo-

nentes porque constituyen los aspectos básicos del desarrollo humano y al mismo tiempo reflejan Derechos Humanos establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

i) Acceso a una educación de calidad

Para analizar este componente se han considerado nueve indicadores que permiten poner en evidencia no solo el acceso, sino también los resultados de una educación de calidad. Estos son: **a)** *Matriculación en educación primaria*, **b)** *Matriculación en educación secundaria*, **c)** *Años de educación terciaria*, **d)** *Universidades con ranking mundial*, **e)** *Acceso igualitario a una educación de calidad*, **f)** *Calidad de la educación en lectoescritura*, **g)** *Calidad de la educación en matemáticas*, **h)** *Calidad de la educación en Ciencias*, y **i)** *Acceso a la tecnología*.

4.2.1.1) Matriculación en educación primaria: Este indicador se refiere al porcentaje de niñas y niños matriculadas y matriculados en educación primaria, y fue tomado del Índice de Progreso Social, que evalúa a 146 países en temas diversos relativos al desarrollo humano. El Índice de Progreso Social sistematiza estadísticas oficiales y de fuentes internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, etc.

De acuerdo con el dato de 2018, en la República Dominicana, la tasa de matriculación en educación primaria fue del 88.9%, lo que situó al país en el puesto 105 de entre los 146 considerados por el Índice de Progreso Social. Asimismo, la República Dominicana estuvo entre los últimos países de América Latina y el Caribe en matriculación en educación primaria, al ubicarse en la posición 23 de los 26 países considerados. Como se

187 Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (MEPyD), Ley 1-12, Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. (2012)., pp. 81 - 82, Artículo 8, Santo Domingo.

GRÁFICO 4.13

NIÑAS Y NIÑOS MATRICULADAS Y MATRICULADOS EN EDUCACIÓN PRIMARIA (%)
REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (2018)¹⁸⁸



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Progreso Social (2018)

muestra en el Gráfico 4.13, la República Dominicana se encontró por debajo de la tasa promedio de la región, que fue del 94.1%. Asimismo, el país se encontró rezagado respecto de otros como Argentina (99.8%), Perú (99.5%), Belice (99.4%), Costa Rica (96.9%) o Bolivia (91%). El Gráfico 4.13 muestra los países con mejor y peor puntuación, entre ellos la República Dominicana, así como el promedio regional.

La matriculación, o acceso formal a la educación primaria, es solo el primer paso para la obtención de conocimiento gracias a una educación de calidad. Este indicador no mide la calidad de la educación recibida. El hecho de que la República Dominicana se ubicase entre los últimos lugares en matriculación en educación primaria indica que el crecimiento económico no

se tradujo en un acceso a las capacidades que fomentan el desarrollo humano.

4.2.1.2) Matriculación en educación secundaria:

Este indicador se refiere al porcentaje de niñas y niños matriculadas y matriculados en educación secundaria. El indicador también es tomado del Índice de Progreso Social.

La República Dominicana presentó una tasa de matriculación en educación secundaria del 77.1%. Es decir, el 23% de las personas en edad de cursar la secundaria no lo hacían. La tasa promedio de matriculación en educación secundaria en América Latina y el Caribe fue de 91.2%, por lo que la República Dominicana se ubicó en la posición 20 de entre los 26 países considerados. Como se muestra en el siguiente

¹⁸⁸ La media regional se calcula a partir de los resultados de 26 países de América Latina y el Caribe.

Gráfico 4.14, la tasa de matriculación en educación secundaria de la República Dominicana fue bastante baja en comparación con países como Costa Rica (100%), Uruguay (100%), Ecuador (100%), Guyana (98.7%), o Colombia (98.1%), entre otros. En el Gráfico se muestran los países con mejor y peor puntuación, así como el promedio regional y la República Dominicana.

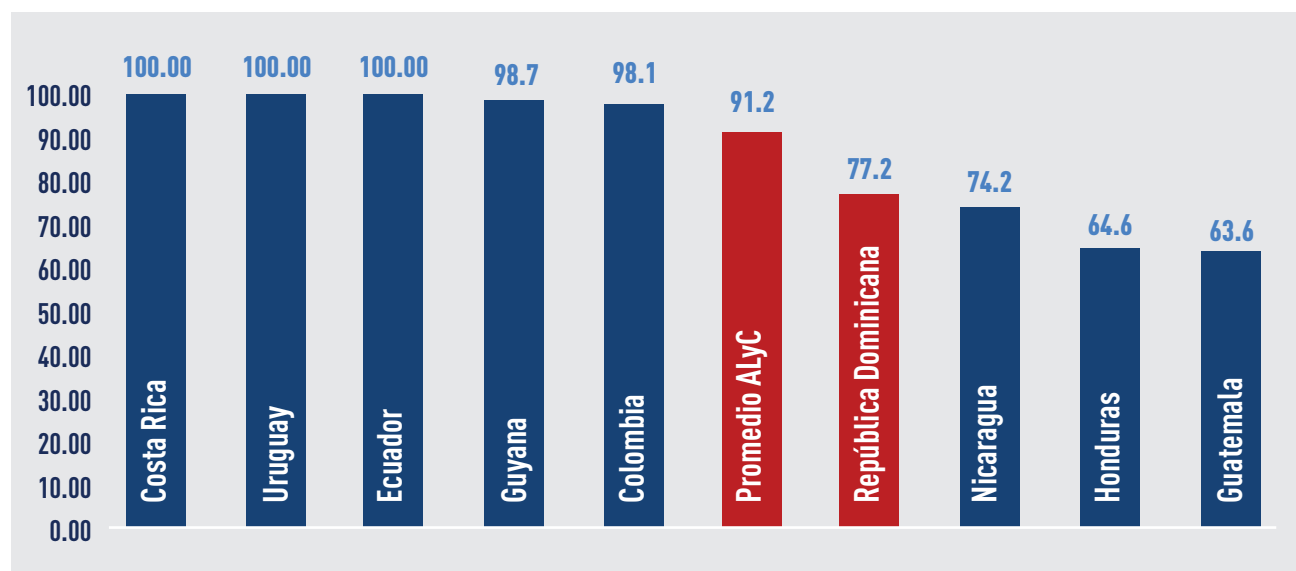
Al igual que en el caso de la educación primaria, debe hacerse énfasis en la privación del derecho fundamental a la educación que estos datos reflejan para muchas personas. El desarrollo humano implica - además de crecimiento económico - garantías mínimas de derechos que permitan desarrollar capacidades como base del progreso individual y social. En este sentido, siendo la educación la piedra angular en cuanto a derechos que

permiten desarrollar capacidades, la República Dominicana ocupó uno de los últimos lugares en la región.

4.2.1.3) Años de educación terciaria: Este indicador refleja el promedio de personas mayores de 25 años que cursaron estudios terciarios frente al total de personas mayores de 25 años, así como el tiempo durante el cual cursaron estos estudios. Mientras mayor es el dato, mayor es la proporción de personas que realizó estudios terciarios, y mayor la duración de estos. Este indicador también fue tomado del Índice de Progreso Social.

La República Dominicana presentó una marca de 0.36 años, mientras que el promedio de América Latina y el Caribe fue de 0.43 años. El país se ubicó en una posición intermedia, en el lugar 72 de entre los 146 países estudiados por el Índice de Progreso

GRÁFICO 4.14
NIÑAS Y NIÑOS MATRICULADAS Y MATRICULADOS EN EDUCACIÓN SECUNDARIA (%)
REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2018)¹⁸⁹



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Progreso Social (2018)

¹⁸⁹ La media regional se calcula a partir de los resultados de 26 países de América Latina y el Caribe.

Social y, al ser comparado con otros 15 países con similar PIB per cápita, obtuvo un rendimiento dentro del rango esperado¹⁹⁰. Para aproximarnos a las implicaciones de este valor para el indicador en cuestión, digamos que los países con un mejor rendimiento, como Estados Unidos o Canadá, obtuvieron 1.86 y 1.64, respectivamente.

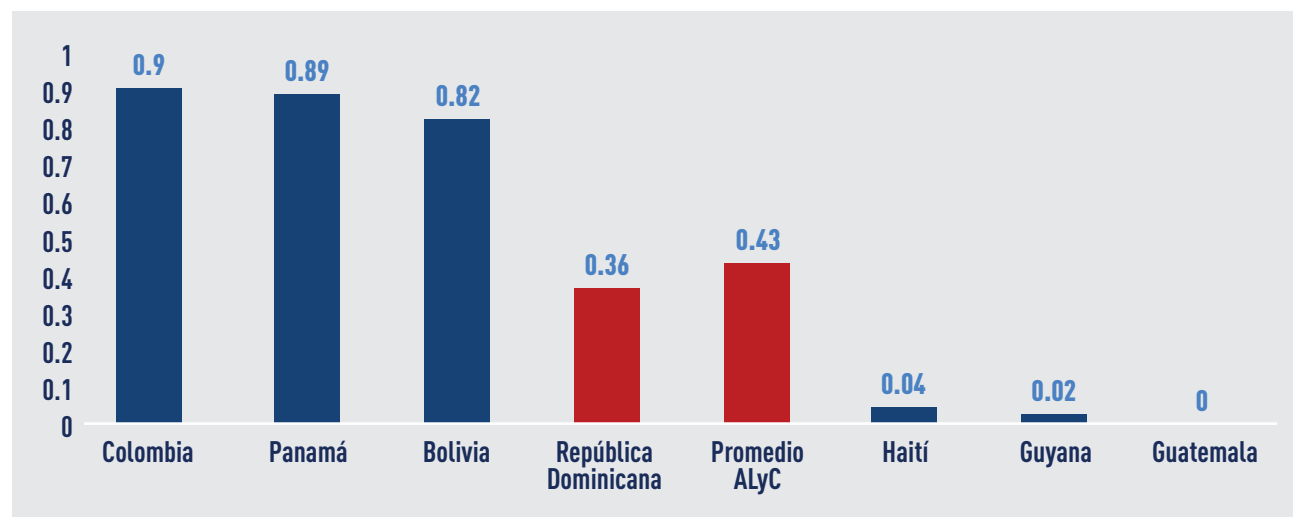
Si bien podría parecer contraintuitivo, la República Dominicana obtuvo una mejor posición relativa en términos de acceso a la educación terciaria que en términos de acceso a la educación primaria o secundaria. Lo anterior se debe a que, en general, la educación terciaria sigue siendo excepcional en la mayor parte del mundo. De todas formas, la República Dominicana siguió estando por debajo de otros 14 países de la región. En el Gráfico 4.15 se muestran los países con

mejor y peor puntuación, así como el promedio regional y la República Dominicana.

4.2.1.4) Universidades con *ranking* mundial: Este indicador registra el número de universidades que figuran en un *ranking* mundial y es tomado del Índice de Progreso Social. En el caso dominicano, el país no cuenta con ninguna universidad en *ranking* mundiales, lo que sugiere una baja calidad de su educación terciaria.

Al comparar la República Dominicana con otros países con similar PIB per cápita en cuanto al Índice de Progreso Social, el país presentó un rendimiento por debajo de lo esperado en este indicador. Es decir, si bien el país ofreció acceso a la educación terciaria, la calidad de esta no estuvo en el rango esperado para países de ingreso medio alto. De hecho, Costa Rica,

GRÁFICO 4.15
PROMEDIO DE AÑOS DE EDUCACIÓN TERCIARIA
REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (2018)¹⁹¹



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Progreso Social (2018)

¹⁹⁰ Estos países son: Serbia, El Líbano, China, Argelia, Colombia, Macedonia, Suráfrica, Surinam, Brasil, Costa Rica, Perú, Tailandia, Montenegro, Mongolia y Botsuana.

¹⁹¹ La media regional se calcula a partir de los resultados de 26 países de América Latina y el Caribe.

Uruguay y Ecuador contaron con al menos 2 universidades en *rankings* mundiales, Perú con 3, Venezuela con 5 y Colombia con 8.

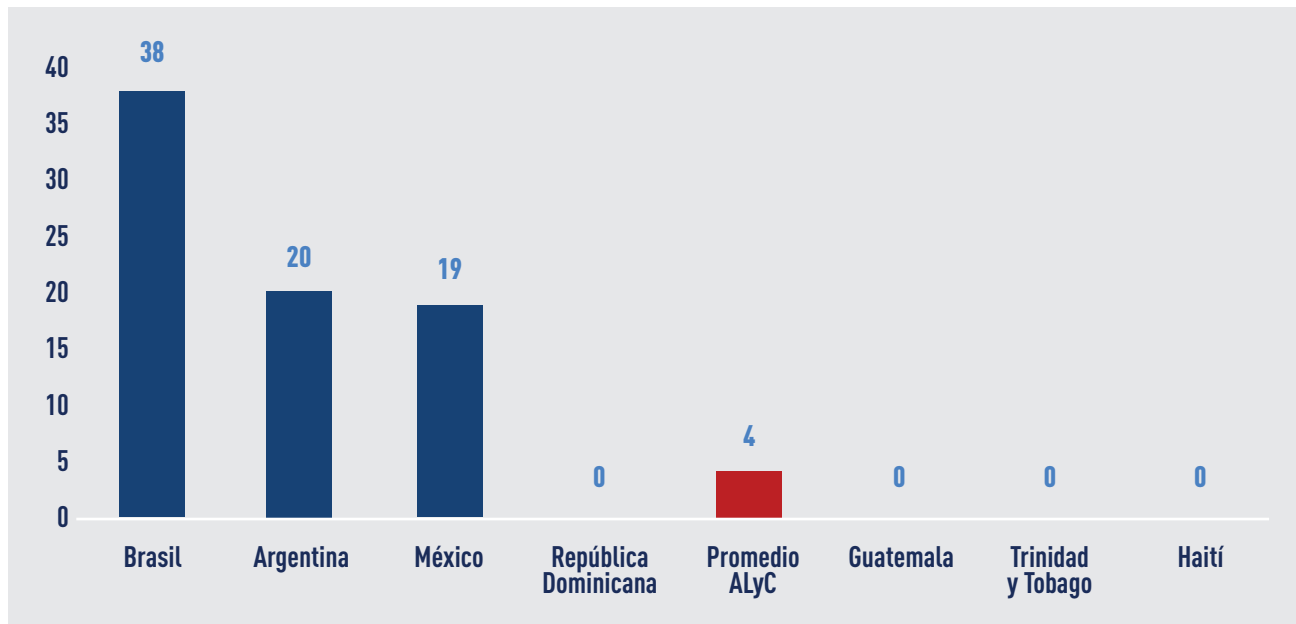
Como se muestra en el siguiente Gráfico 4.16, el promedio regional fue de 4 universidades en *rankings* mundiales y los líderes en la región fueron Brasil (38) y Argentina (20). El Gráfico 4.16 muestra los países con mejor y peor puntuación, así como el promedio regional y la República Dominicana.

4.2.1.5) Acceso igualitario a una educación de calidad: Este indicador mide el nivel en el que la educación básica de alta calidad es asequible para todas las personas sin distinción. Este indicador es tomado del Instituto V-Dem y asume valores de entre 0 y 4, en los que 4 indica una total equidad en el acceso a la educa-

ción básica de calidad y 0 indica una muy amplia desigualdad en el acceso a la educación básica de calidad .

En 2017, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.7 sobre 4, y se ubicó como el tercer país con mayor desigualdad en el acceso a la educación básica de calidad en América Latina y el Caribe de entre los 25 países considerados. Solo Paraguay (0.6) y Haití (0.3) obtuvieron resultados peores. Como se muestra en el Gráfico 4.17, la República Dominicana mantuvo una puntuación baja desde 1978, tendiendo desde entonces a la baja. En 1978, el país obtuvo una puntuación de 1.6, igual al promedio regional; sin embargo, en 2017, el promedio regional se ubicó en 1.7, mientras que la puntuación de la República Dominicana cayó hasta un 0.7.

GRÁFICO 4.16
UNIVERSIDADES CLASIFICADAS EN UN RANKING GLOBAL
REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (2018)¹⁹²



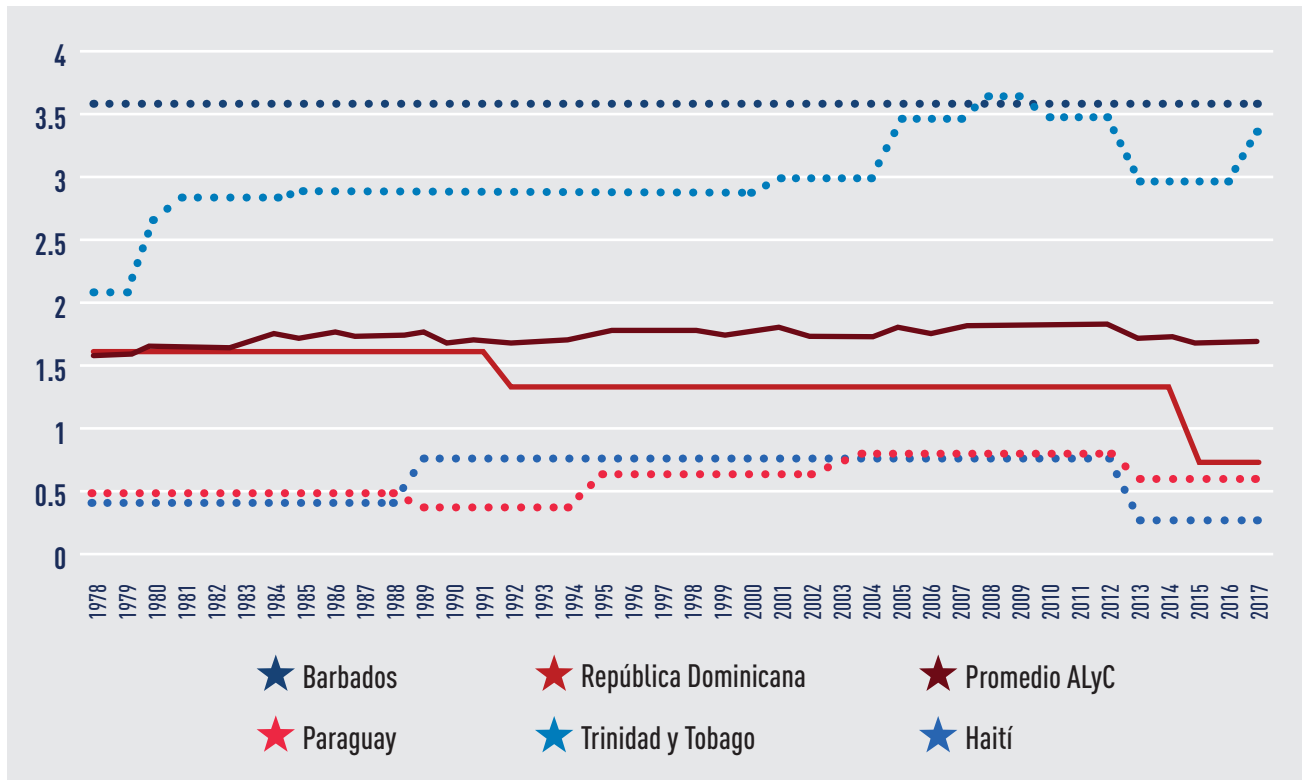
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Progreso Social (2018)

¹⁹² La media regional se calcula a partir de los resultados de 28 países de América Latina y el Caribe.

GRÁFICO 4.17

ACCESO EQUITATIVO A UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD

REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (1978 - 2017)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Progreso Social (1978 - 2017)

Estos datos indican un aumento de la desigualdad en el acceso a la educación de calidad en la República Dominicana, situación que remite sobre todo a la desigualdad socioeconómica.

4.2.1.6) Calidad de la educación en lectoescritura:

Este indicador examina la calidad comparativa de la educación en lectoescritura, a través de la puntuación en la prueba PISA. La prueba PISA es un examen internacional estandarizado, que se aplica a estudiantes de distintas escuelas en los países participantes y que mide la calidad de la educación en Ciencias, matemáticas y lectoescritura, a partir de las notas que obtienen los estudiantes que toman el examen. Las pruebas

se administran en el idioma mayoritariamente hablado en cada país.

La prueba PISA más reciente (2015) situó a la República Dominicana en niveles de bajo desempeño en comparación con los demás países participantes. En lectoescritura, el país obtuvo una puntuación de 358 puntos, frente a los 493 puntos que en promedio obtuvieron los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El siguiente Gráfico 4.18 muestra los resultados de la República Dominicana en comparación con otros países de América Latina y el Caribe, así como el promedio de la OCDE, en la prueba de lectoescritura. Las

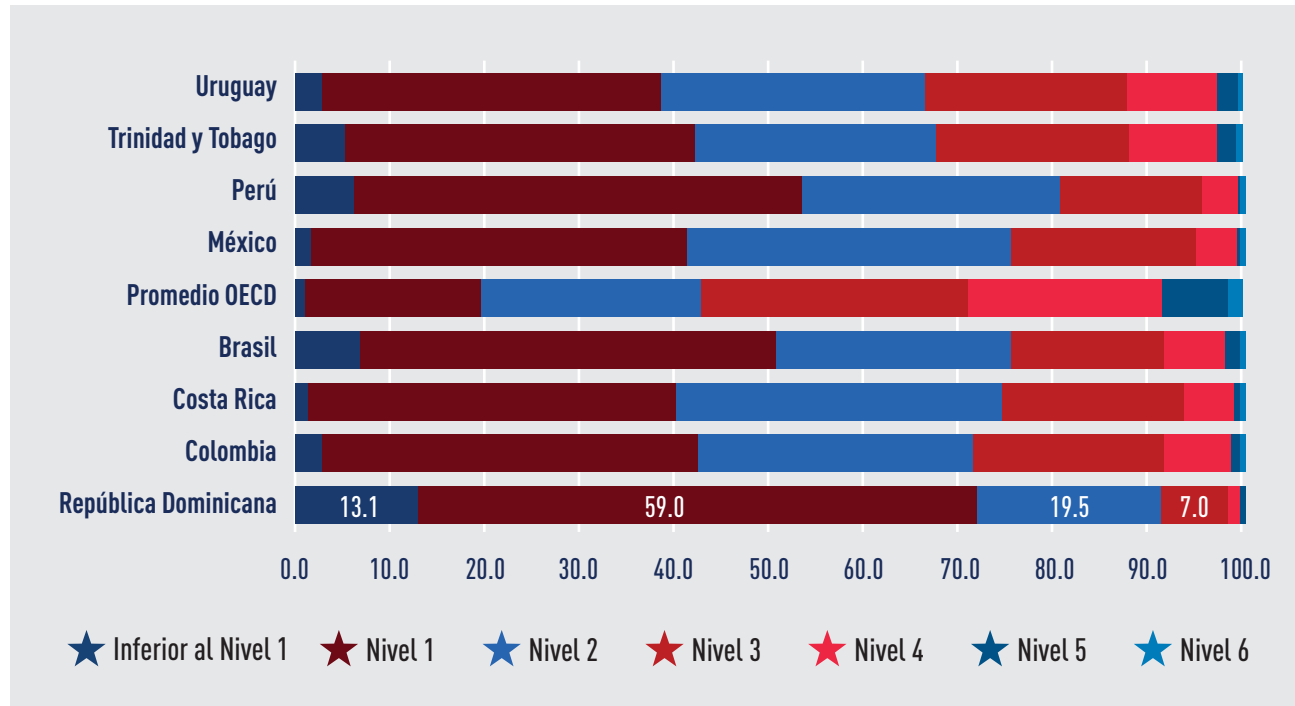
barras son acumulativas, por lo que la barra azul y la barra naranja muestran a las y los estudiantes que obtuvieron calificaciones de Nivel 1 o inferior; la barra gris muestra a las y los estudiantes que obtuvieron calificaciones hasta el Nivel 2, y así sucesivamente.

Como se observa, el 72.1% (13.1% + 59%) de las y los estudiantes dominicanas y dominicanos quedaron por debajo del nivel básico y mínimo de habilidades de lectoescritura (Nivel 2), que les permitiría participar de manera activa y productiva en la vida de su país¹⁹³. Dicho de otra forma, solo el 27.9% de las y los estudiantes dominicanas y dominicanos obtuvieron calificaciones iguales o

superiores al Nivel 2. En comparación, el 59.7% de las y los estudiantes de Costa Rica, y el 57.5% de las y los estudiantes de Trinidad y Tobago obtuvieron calificaciones iguales o superiores al Nivel 2. En el caso de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en promedio, el 70% obtuvo calificaciones iguales o superiores al Nivel 2.

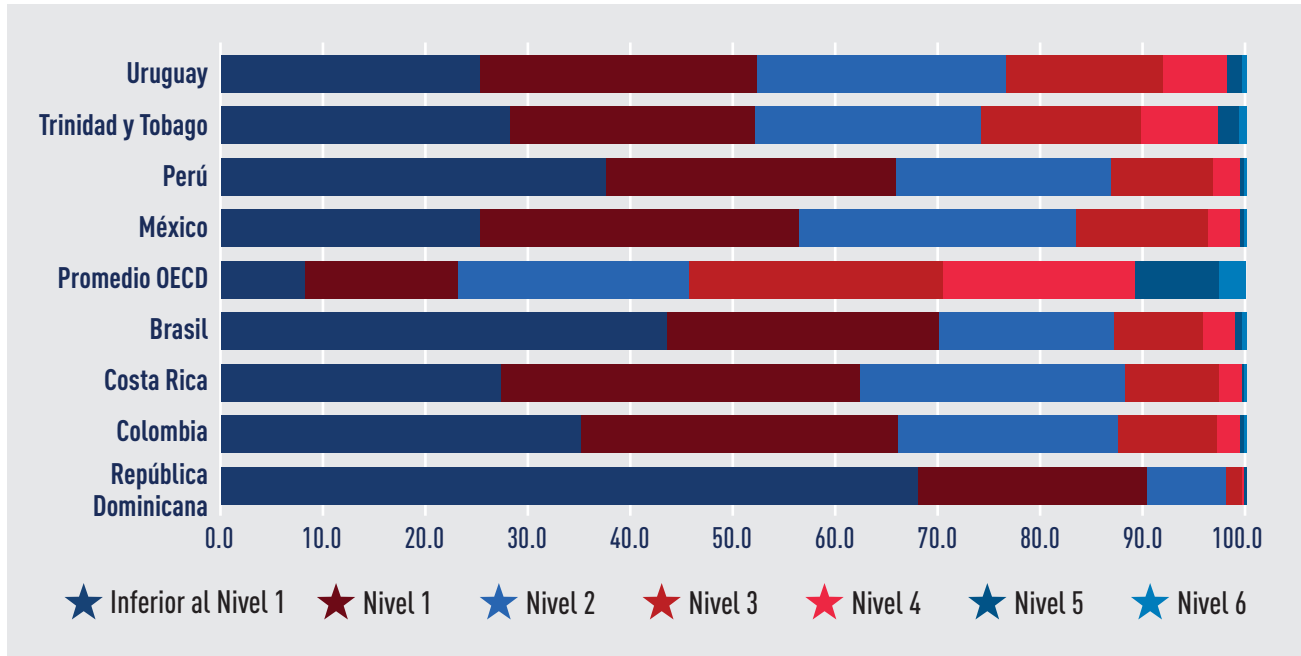
4.2.1.7) Calidad de la educación en matemáticas: Este indicador examina la calidad comparativa de la educación en matemáticas, a través de la puntuación en la prueba PISA. En 2015, la República Dominicana obtuvo una puntuación promedio de 328, mientras que

GRÁFICO 4.18
DESEMPEÑO EN LECTOESCRITURA SEGÚN NIVEL DE RESULTADOS (%)
PAÍSES PARTICIPANTES EN LA PRUEBA PISA (2015)



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016)

¹⁹³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016). Resultados PISA 2015, Vol. I, Excelencia y Equidad en la Educación, OECD Publishing, Paris, pág. 37.

GRÁFICO 4.19**DESEMPEÑO EN MATEMÁTICAS SEGÚN NIVEL DE RESULTADOS (%)**
PAÍSES PARTICIPANTES EN LA PRUEBA PISA (2015)

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016)

en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el promedio en esta materia fue de 490 puntos.

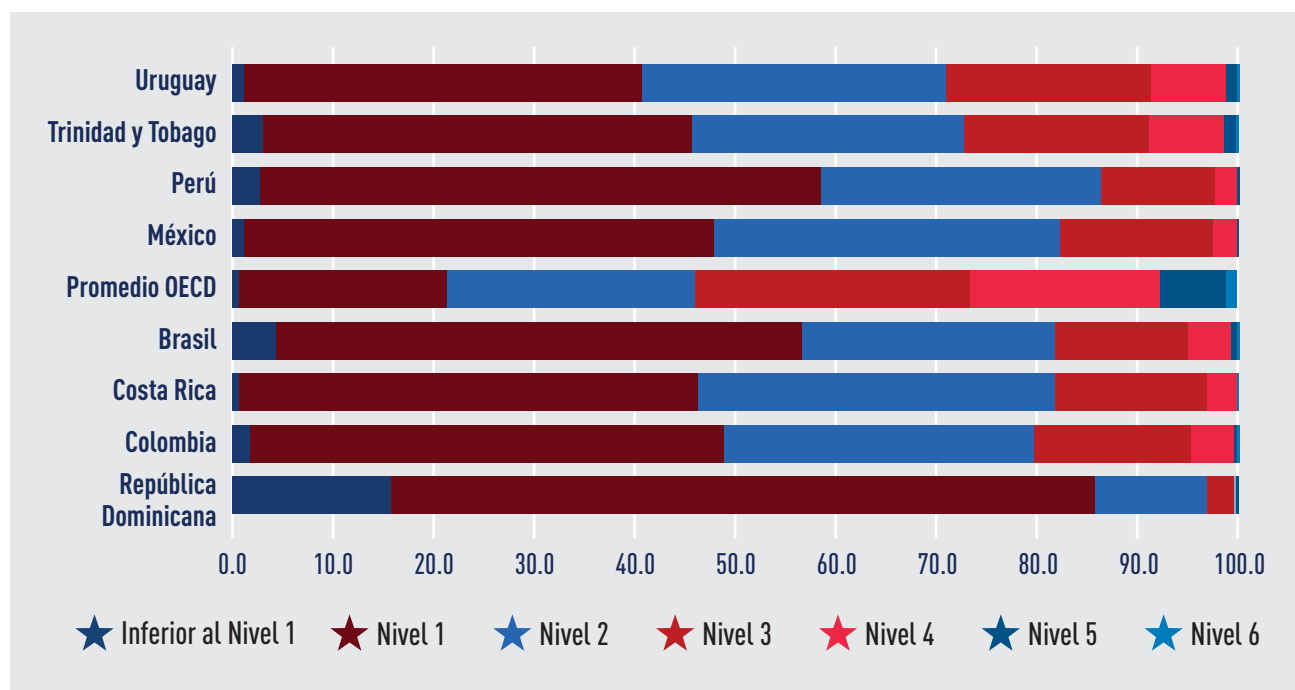
En el Gráfico 4.19 se muestran los resultados de la República Dominicana en comparación con otros países de América Latina y el Caribe, así como el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en la prueba de matemáticas. Como puede observarse, el 90.5% (68.3% + 22.5%) de las y los estudiantes dominicanas y dominicanos obtuvo calificaciones inferiores al Nivel 2, correspondientes a las barras azul y naranja, respectivamente. El Nivel 2, como ya se señaló, es el nivel de competencia básico, por lo que las personas que obtuvieron calificaciones inferiores ese nivel no tenían ni siquiera un dominio básico de las matemáticas. Es decir, que solo

el 9.5% de las y los estudiantes dominicanas y dominicanos obtuvo el nivel básico o superior.

Para comparar, el 47.8% de las y los estudiantes de Trinidad y Tobago y el 37.5% de las y los estudiantes de Costa Rica obtuvieron calificaciones del Nivel 2 en adelante. Asimismo, en promedio, para los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el 76.6% de las y los estudiantes obtuvieron calificaciones del Nivel 2 en adelante.

4.2.1.8) Calidad de la educación en Ciencias: Este indicador examina la calidad comparativa de la educación en Ciencias a través de la puntuación en la prueba PISA.

En la prueba de 2015 en Ciencias, la República Dominicana obtuvo una calificación promedio de 332

GRÁFICO 4.20**DESEMPEÑO EN CIENCIAS SEGÚN NIVEL DE RESULTADOS (%)
PAÍSES PARTICIPANTES EN LA PRUEBA PISA (2015)**

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016)

puntos, frente al promedio de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que fue de 493 puntos.

Del total de las y los estudiantes dominicanas y dominicanos que participaron en la prueba PISA, el 85.7% (15.8%+70%) obtuvo calificaciones inferiores al Nivel de competencia 2, o nivel básico. Es decir, que ocho de cada diez estudiantes dominicanas y dominicanos ni siquiera alcanzó un nivel de conocimiento básico en Ciencias. Para contextualizar, en promedio, en los países de la OCDE solo el 21.2% de las y los estudiantes obtuvo calificaciones inferiores al Nivel 2.

En el Gráfico 4.20 se muestran los resultados de la República Dominicana en comparación con otros países de América Latina y el Caribe, así como el promedio de la OCDE, en la prueba PISA de Ciencias.

Puede apreciarse que el 14.3% de las y los estudiantes dominicanas y dominicanos obtuvo calificaciones iguales o superiores al nivel de competencia básica (Nivel 2), mientras que, en promedio, en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el 78.7% de las y los estudiantes obtuvo calificaciones iguales o superiores a ese nivel. Asimismo, el 53.6% de las y los estudiantes de Costa Rica y el 54.1% de las y los estudiantes de Trinidad y Tobago obtuvieron calificaciones iguales o superiores al Nivel 2.

Los resultados de las tres pruebas PISA implican que más del 70% de las y los estudiantes estaba por debajo del nivel de competencias básicas, lo que supone severas limitaciones en la construcción de capacidades para el desarrollo humano de las futuras generaciones.

4.2.1.9) Acceso a tecnología: Este indicador mide el número de computadoras por estudiante que tiene cada país. Es un dato obtenido de las pruebas PISA, y permite evaluar el acceso a la tecnología en el contexto educativo.

Según los resultados de 2015, la República Dominicana obtuvo 0.20 computadoras por cada estudiante, o dicho de otro modo, una computadora por cada cinco estudiantes. El promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sin embargo, es de 0.77 computadoras por estudiante, o sea siete computadoras por cada nueve estudiantes. Países como Colombia, Chile, Costa Rica y Perú cuentan con 0.95, 0.65, 0.45 y 0.41 computadoras por estudiante, respectivamente.

ii) Acceso a servicios de salud de calidad

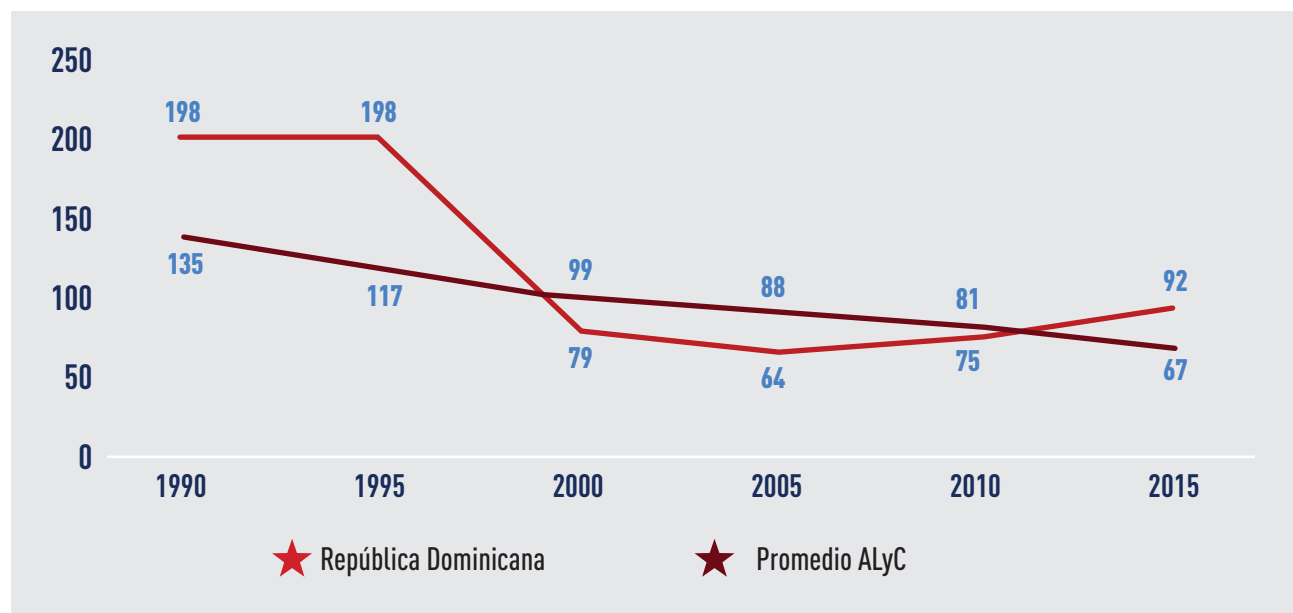
Este componente se evalúa en función de ocho indicadores: **a) Mortalidad materna, b) Mortalidad infantil,**

c) Desnutrición infantil crónica, d) Muertes prematuras por enfermedades no contagiosas, e) Muertes por enfermedades infecciosas, f) Acceso igualitario a servicios de salud de calidad, g) Gasto público en salud, y h) Aseguramiento en salud.

4.2.2.1) Mortalidad materna: Este indicador, tomado de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), mide el número de muertes de madres por cada 100 mil nacidos vivos.

En la República Dominicana, la tasa de mortalidad materna es generalmente alta. Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), por cada 100 mil nacidos vivos, 92 madres murieron debido a complicaciones del embarazo, parto y puerperio, frente a un promedio regional de 67 muertes por cada 100 mil nacidos vivos. Estas cifras convierten a la

GRÁFICO 4.21
MUERTES MATERNAS POR CADA 100 MIL NACIDOS VIVOS
REPÚBLICA DOMINICANA (1990 - 2015)



Fuente: CEPALSTAT, Base de Datos en Línea de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas (1990 - 2015)

República Dominicana en uno de los 10 países con mayor mortalidad materna en la región de América Latina y el Caribe.

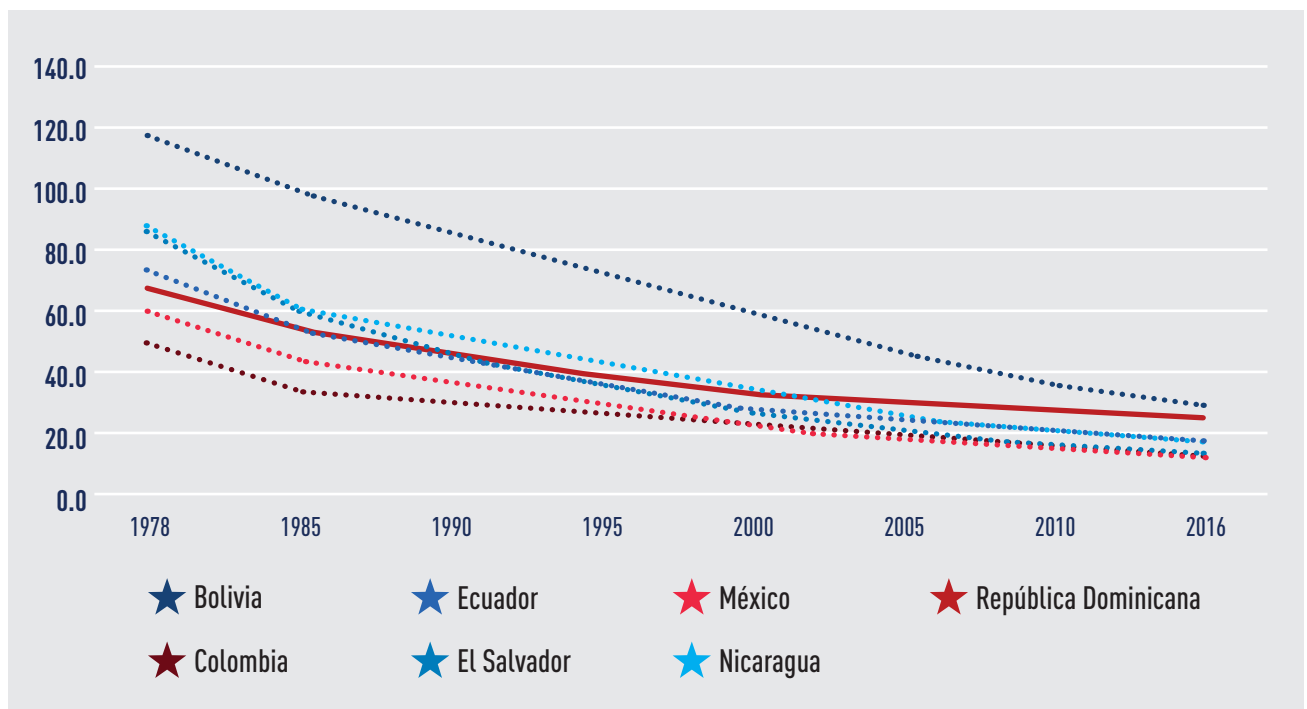
Como se muestra en el Gráfico 4.21, tras descender rápidamente y ubicarse por debajo del promedio regional entre 2000 y 2005, la tasa de mortalidad materna en la República Dominicana aumentó nuevamente a partir de 2010. En 2015, se ubicó por encima del promedio regional, indicando un deterioro de los servicios de salud a las embarazadas y nuevas madres.

4.2.2.2) Mortalidad infantil: En el caso de la mortalidad infantil, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) para el año 2016, por cada 1,000 nacidos vivos se registraron alrededor de 25 muertes de infantes.

La República Dominicana fue el quinto país de la región con mayores tasas de mortalidad infantil. El promedio regional se situó en 14.9 por cada 1,000 nacidos vivos.

Como se muestra en el siguiente Gráfico 4.22, la mortalidad infantil en el país bajó de manera continuada desde 1978, al igual que en otros países de la región. Sin embargo, a partir del año 2000, este descenso fue cada vez más lento para la República Dominicana, por lo que países como Nicaragua, el Salvador y Ecuador, que en 1978 presentaban tasas de mortalidad infantil más altas, ahora presentan tasas más bajas. Incluso Bolivia, que durante todo el periodo presentó tasas de mortalidad infantil mucho más altas que la República Dominicana, en 2016 presentó un ritmo de reducción mucho más alto que el de la República Dominicana.

GRÁFICO 4.22
TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (MUERTES DE MENORES DE 1 AÑO POR CADA 1000 NACIDOS VIVOS)
REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (1978 - 2016)



Fuente: CEPALSTAT, Base de Datos en Línea de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas (1978 - 2016)

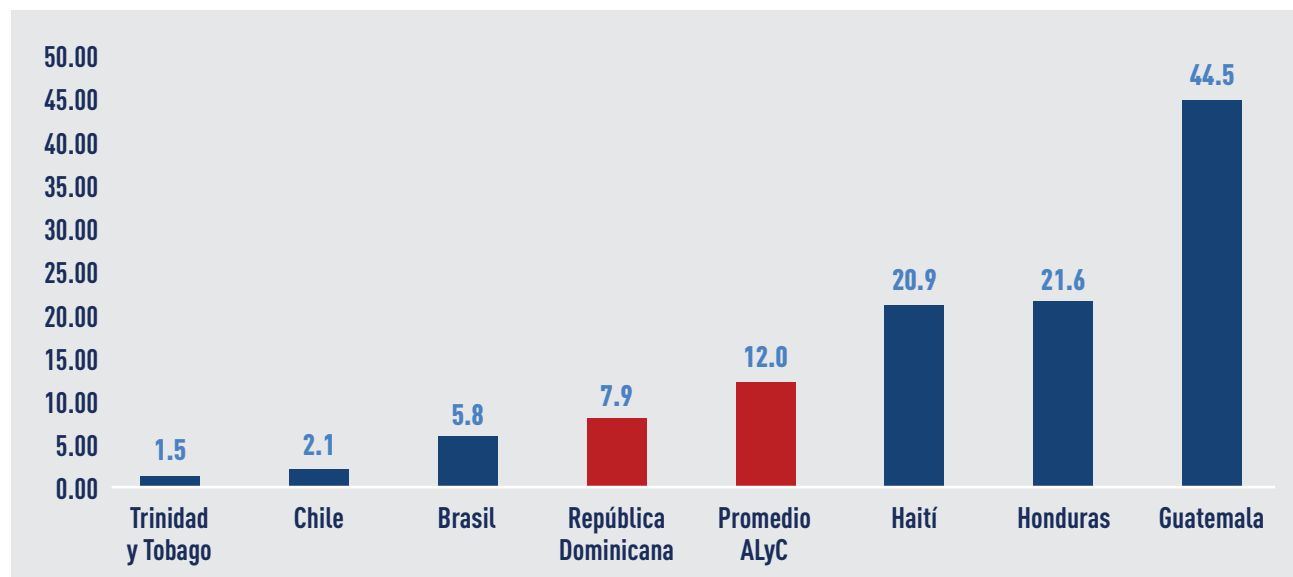
Bien podría argumentarse que es normal que a medida en que un país reduce la tasa de mortalidad infantil, en años siguientes esa reducción sea cada vez más lenta (pues se trata de una serie truncada con un valor mínimo de 0). Sin embargo, según datos oficiales del Ministerio de Salud Pública de la República Dominicana, entre enero y octubre de 2018 se produjo un aumento del 31% en el número de muertes infantiles con relación al mismo periodo de 2017¹⁹⁴. Este aumento apunta a un posible deterioro de los servicios de salud básicos en la República Dominicana.

4.2.2.3) Desnutrición infantil crónica: Se trata del porcentaje de niños menores de 5 años que sufre una desnutrición crónica que afecta su crecimiento o desarrollo normal. El dato es tomado del Índice de Progreso Social.

En 2018, el porcentaje de desnutrición infantil crónica en la República Dominicana fue de 7.9%, un porcentaje inferior al promedio de los países de la región (12%). El país se ubicó en el puesto 10 de 28 en América Latina y el Caribe y en el lugar 50 de 146 en el mundo. Como se observa en el siguiente Gráfico 4.23, el país mostró un desempeño similar a países como Brasil. El Gráfico 4.23 incluye a los países de América Latina y el Caribe con mejores y peores resultados, así como el promedio regional.

4.2.2.4) Muertes prematuras por enfermedades no contagiosas: Este indicador se refiere al número de muertes por cada 100 mil habitantes, producto de enfermedades que no son transmisibles de una persona a otra (por ejemplo, las enfermedades cardiovasculares, la mayoría de los cánceres, la diabetes, el Parkin-

GRÁFICO 4.23
DESNUTRICIÓN CRÓNICA INFANTIL (%)¹⁹⁵
REPÚBLICA DOMINICANA (2018)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Progreso Social (2018)

¹⁹⁴ EFE AMÉRICA, Sociedad, República Dominicana. (2008). "La Muerte Infantil Sigue en Aumento en República Dominicana" 02/11/2018, Santo Domingo.

¹⁹⁵ La media regional se calcula a partir de los resultados de 28 países de América Latina y el Caribe.

son, entre otras). El indicador es tomado del Índice de Progreso Social.

En 2018, la tasa de muertes prematuras por enfermedades no transmisibles en la República Dominicana fue de 277 muertes por cada 100 mil personas. Se trata de una cifra baja si se la compara con el promedio de la región, 345.3 por cada 100 mil personas, como se muestra en el siguiente Gráfico 4.24. La República Dominicana se encontró entre los diez países de la región con una menor tasa de muertes prematuras por enfermedades no transmisibles.

Cabe señalar que países como Cuba, Uruguay, México, Brasil y Argentina, que cuentan con altas puntuaciones en los indicadores sanitarios, tienen una tasa de

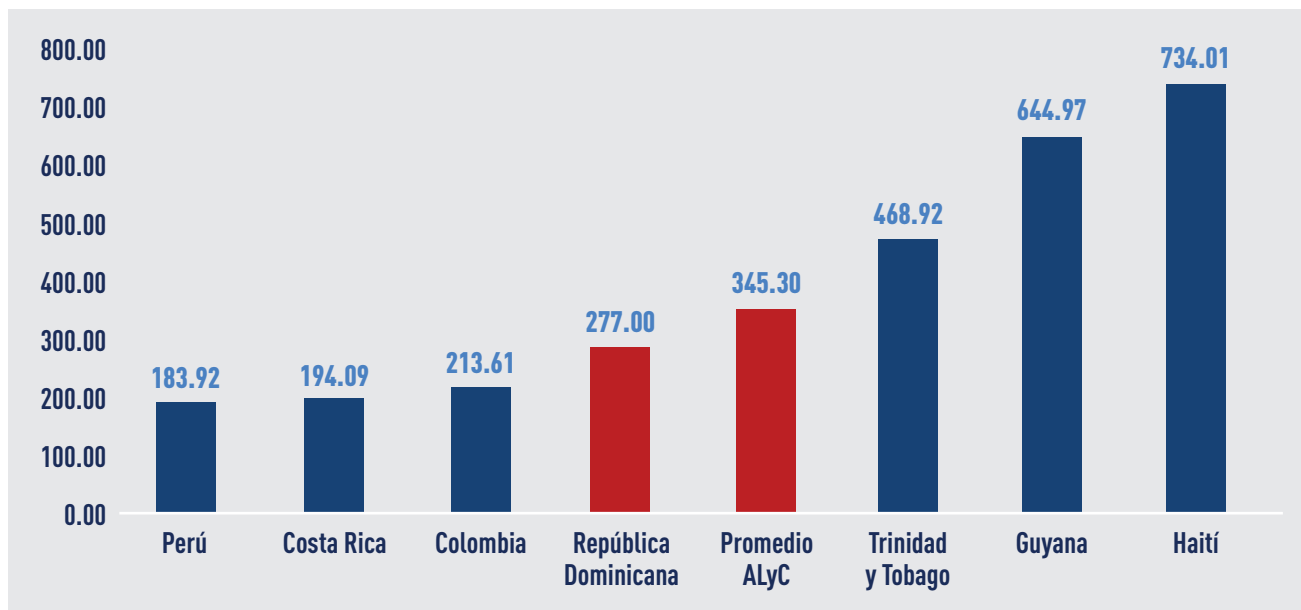
muertes prematuras mayor a la de República Dominicana, pudiendo esto sugerir un subregistro de los datos de muertes prematuras por enfermedades no infecciosas en el caso dominicano.

4.2.2.5) Muertes por enfermedades infecciosas:

Este indicador da cuenta del número de muertes por cada 100 mil habitantes causadas por enfermedades producidas por agentes infecciosos (virus, bacterias, parásitos, hongos, entre otros) y que pueden ser transmitidas de una persona a otra. El indicador es tomado del Índice de Progreso Social.

Según el dato de 2018 del Índice de Progreso Social, la tasa de muertes por enfermedades infecciosas de la

GRÁFICO 4.24
MUERTES PREMATURAS POR ENFERMEDADES NO CONTAGIOSAS (POR CADA 100 MIL HABITANTES)
REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (2018)¹⁹⁶

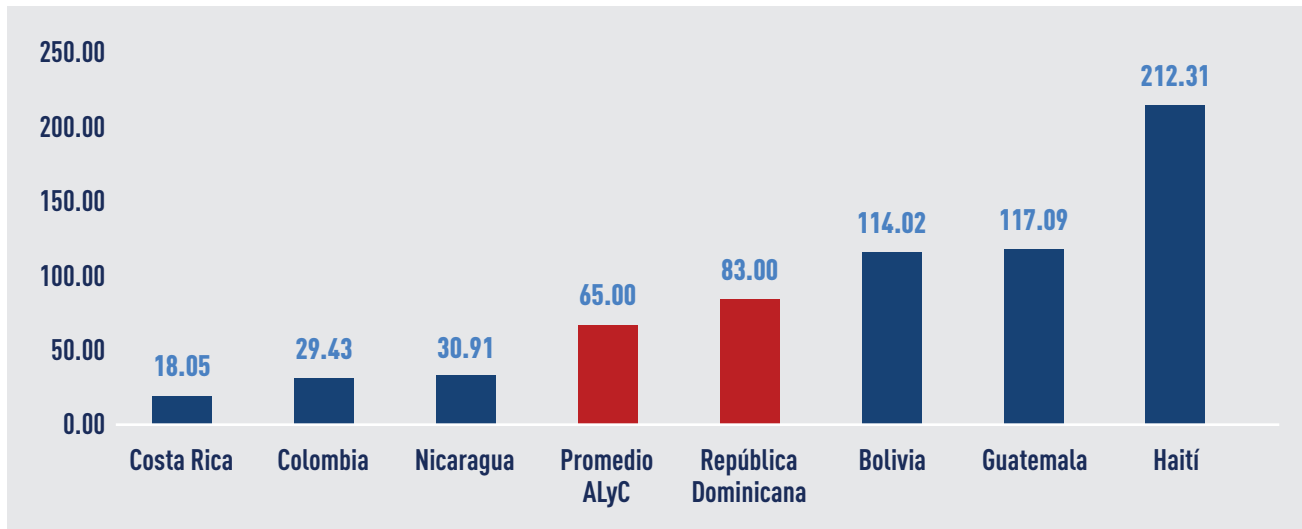


Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Progreso Social (2018)

¹⁹⁶ La media regional se calcula a partir de los resultados de 28 países de América Latina y el Caribe.

GRÁFICO 4.25

**MUERTE POR ENFERMEDADES INFECCIOSAS (POR CADA 100 MIL HABITANTES)
REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (2018)¹⁹⁷**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Progreso Social (2018)

República Dominicana fue de 83 por cada 100 mil personas, lo que situó al país entre aquellos con los peores resultados de América Latina y el Caribe. El promedio regional fue de 65 muertes por enfermedades infecciosas por cada 100 mil personas. El Gráfico 4.25 muestra la tasa de muertes por enfermedades infecciosas de la República Dominicana en comparación con los países con mayores y menores tasas de la región, así como el promedio regional.

4.2.2.6) Acceso igualitario a servicios de salud de calidad: Este indicador mide el nivel en el que los servicios básicos de salud de alta calidad son asequibles para todas las personas, sin distinción. Este indicador es tomado del Instituto V-Dem y asume valores de entre 0 y 4, en los que 4 indica una total equidad en el

acceso a los servicios básicos de salud y 0 indica una muy amplia desigualdad en el acceso a estos.

En general, en la República Dominicana, el acceso a servicios de salud de calidad es muy desigual. En 2017, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 1.02 sobre 4, y se ubicó en el lugar 19 de entre 25 países de América Latina y el Caribe. Este listado fue encabezado por Cuba (3.75), Costa Rica (3.58), Barbados (3.42), Uruguay (3.42) y Trinidad y Tobago (3.42). Los países con una menor puntuación fueron El Salvador (0.7), Paraguay (0.7), Haití (0.65) y Venezuela (0.39).

Como se muestra en el siguiente Gráfico 4.26, la República Dominicana se mantuvo históricamente por debajo del promedio regional en lo relativo al acceso

¹⁹⁷ La media regional se calcula a partir de los resultados de 28 países de América Latina y el Caribe.

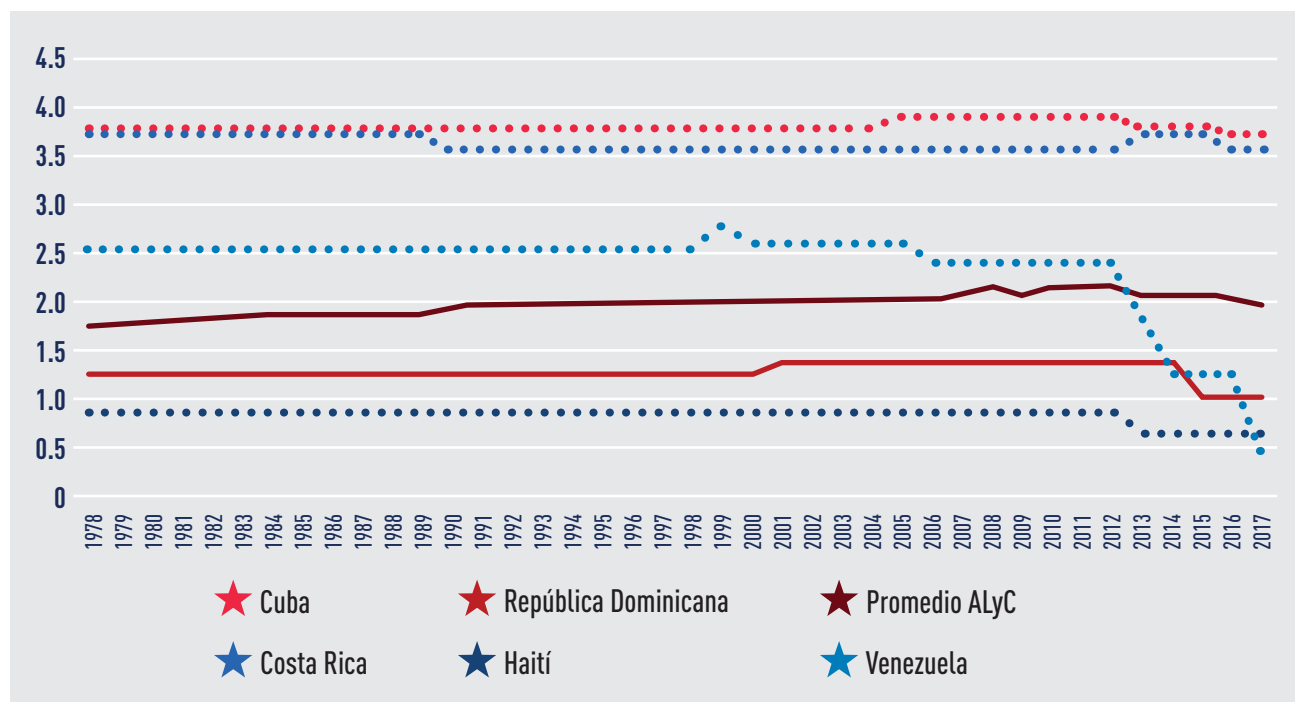
igualitario a servicios de salud de calidad. Esta brecha se abrió a partir de una caída en 2014, y un posterior estancamiento en valores bajos: mientras que la puntuación promedio de la región tendió a mejorar, la de la República Dominicana no remontó y permaneció en niveles bajos hasta 2017. En general, el Gráfico 4.26 permite apreciar que el país se encontró muy lejos de los primeros lugares en acceso igualitario a servicios de salud de calidad, revelando que amplios segmentos de la ciudadanía se vieron excluidos de los servicios de salud, ya fuese por razones económicas o por discriminación.

4.2.2.7) Gasto público en salud: Este indicador estudia el porcentaje del PIB que representa el gasto total

en salud del país. Es tomado de la base de datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

La obtención de resultados en el nivel general de salud de la población depende, aunque no únicamente, del nivel de gasto en salud, en especial del gasto público. Según la OMS, en 2015 (dato más reciente) el gasto en salud en la República Dominicana alcanzó un 6.2% del PIB, lo que situó al país en el lugar 19 de 29 países de América Latina y el Caribe. La región fue encabezada por Cuba (10.9%), Uruguay (9.2%) y Brasil (8.9%). Los países con un menor gasto público en salud fueron Antigua y Barbuda (4.8%), Guyana (4.5%) y Venezuela (3.2%).

GRÁFICO 4.26
ACCESO IGUALITARIO A SERVICIOS DE SALUD DE CALIDAD
REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (1978 - 2017)

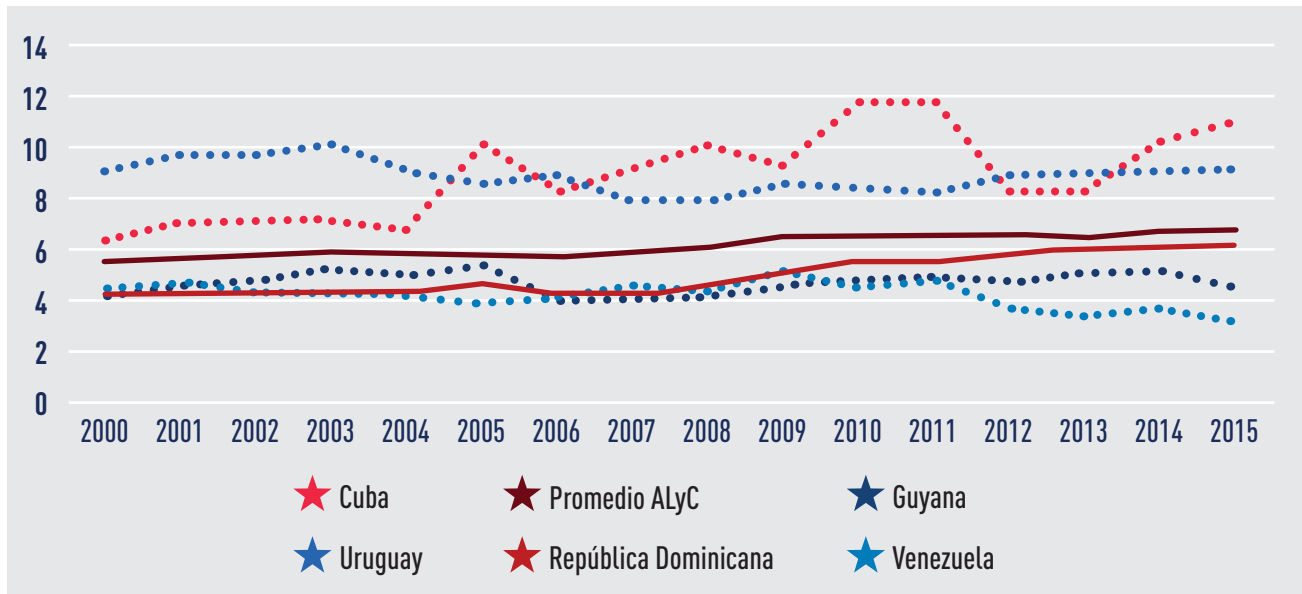


Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Progreso Social (1978 - 2017)

GRÁFICO 4.27

GASTO EN SALUD COMO % DEL PIB

REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (2000 - 2015)



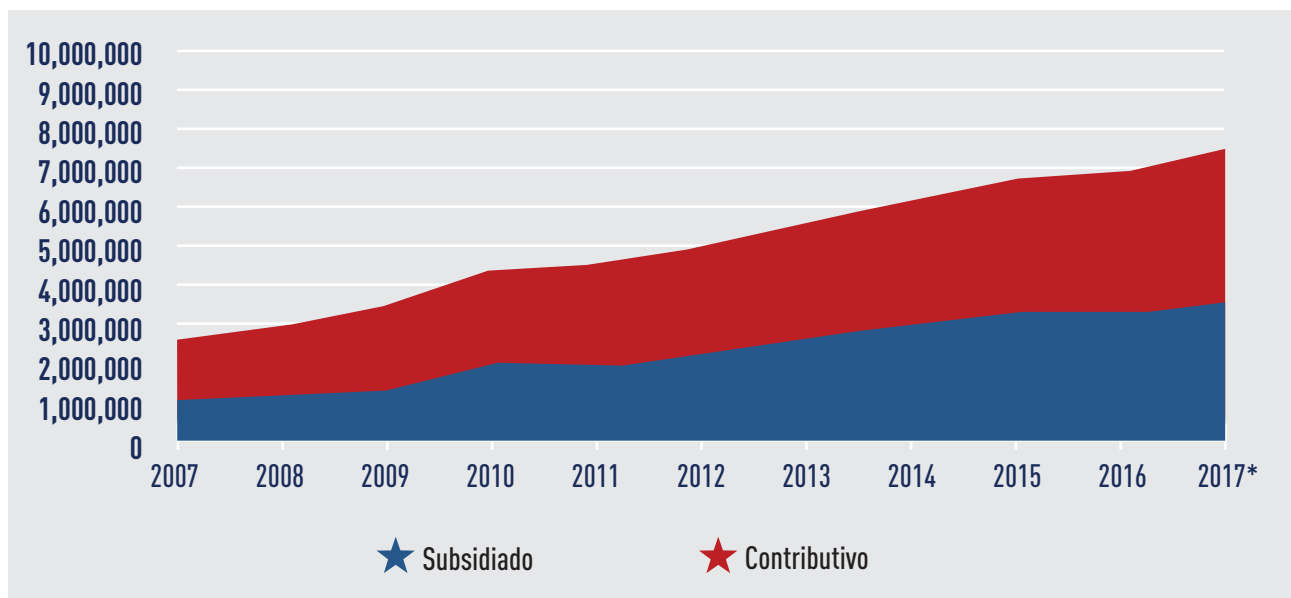
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Global Health Observatory Data Repository (2000 - 2015)

Como se muestra en el Gráfico 4.27, entre el 2000 y el 2015, aunque el país aumentó paulatinamente su gasto público en salud, todavía se encontró por debajo del promedio regional.

4.2.2.8) Aseguramiento en salud: Este indicador mide el número de personas cubiertas por el seguro familiar de salud, que es la cobertura de aseguramiento en salud básica y obligatoria del Estado dominicano. A este plan se puede acceder bien vía un régimen contributivo, para las personas empleadas y sus dependientes, o bien vía un régimen subsidiado, para aquellas personas que no cumplan los requisitos del régimen contributivo. A su vez, una persona se puede afiliar al régimen contributivo vía aseguradoras privadas o vía el Seguro Nacional de Salud (SeNaSa), entidad estatal. La afiliación al régimen subsidiado, sin embargo, únicamente se puede realizar vía el SeNaSa.

Según datos de la Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana (ONE) y la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), en 2017 hubo en la República Dominicana 7,449,280 personas afiliadas al seguro familiar de salud, vía el SeNaSa o algún seguro privado. Como se muestra en el siguiente Gráfico 4.28, en 2017 hubo 3,902,592 personas afiliadas al régimen contributivo y otras 3,546,688 afiliadas al régimen subsidiado. Lo anterior representó al 73% de la población estimada para el 2017 (10,169,172 personas), según la Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana (ONE).

El Gráfico también muestra que, desde 2007, la afiliación creció considerablemente, casi multiplicándose por dos a lo largo de la década 2007 - 2017.

GRÁFICO 4.28**NÚMERO DE PERSONAS AFILIADAS AL SEGURO FAMILIAR DE SALUD
REPÚBLICA DOMINICANA (2007 - 2017)**

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana (ONE) Boletín Bimestral, sep - oct 2017 (2007 - 2017)

Sin embargo, es necesario indicar que, a pesar de los avances en la cobertura del seguro familiar de salud, el 43.7% del gasto corriente total en materia de atención médica fue asumido por los hogares dominicanos al momento de utilizar los servicios sanitarios¹⁹⁸. Es decir que, como consecuencia de que el seguro familiar de salud cubra solo una parte (en promedio, el 56.3%) del costo de medicinas, consultas y otros servicios, las personas tienen que pagar un extra de su bolsillo para completar el costo correspondiente y poder atenderse y recibir tratamiento. Este alto

“gasto de bolsillo” en salud indica un alto nivel de vulnerabilidad de los hogares dominicanos a caer en condiciones de pobreza por motivos de salud¹⁹⁹.

Según los datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS)²⁰⁰, de entre los 188 países del mundo para los que se cuenta con datos, en 2015 (datos disponibles más recientes), la República Dominicana ocupó el puesto 49, empatando con Ecuador, de los países con un mayor “gasto de bolsillo” en salud. De entre los 29 países de América Latina y el Caribe considerados, la República Dominicana y Ecuador ocuparon el pue-

198 Organización Mundial de la Salud (OMS). (2017). Global Health Observatory Data Repository, Dominican Republic, Out-of-Pocket Expenditure as Percentage of Current Health Expenditure (CHE) (%), Ginebra.

199 La OMS/OPS indica que un gasto de bolsillo superior al 20% del gasto total en salud se relaciona con un mayor porcentaje de hogares expuestos a un gasto catastrófico y empobrecedor.

200 *Op. cit.*, Organización Mundial de la Salud (OMS). (2017).

to 7 de países con el “gasto de bolsillo” en salud más alto, muy lejos de países como Cuba (11.4%), Uruguay (16.2%), Argentina (17.6%) y Colombia (18.3%).

iii) Acceso a una vivienda digna

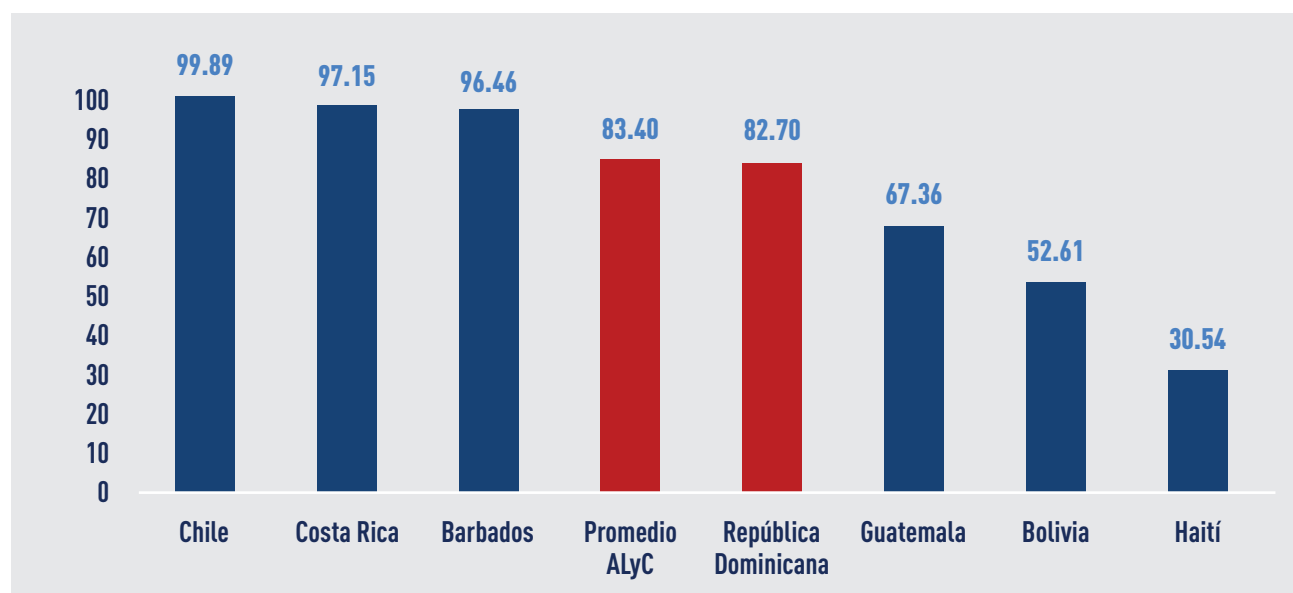
Como ya se señaló, el acceso a una vivienda digna es uno de los aspectos consagrados en el Artículo 8 de la Ley 1-12 que enuncia la Estrategia Nacional de Desarrollo. En este sentido, una vivienda digna implica al menos el acceso a instalaciones sanitarias y servicios públicos básicos en la vivienda.

Para medir este componente, se han seleccionado cinco indicadores: **a) Instalaciones sanitarias**, **b) Servicio de agua en la vivienda**, **c) Servicio eléctrico de calidad**, **d) Ausencia de contaminación en la vivienda** y **e) Prevención de riesgos de desastres**.

4.2.3.1) Instalaciones sanitarias en la vivienda: Este indicador se refiere a la disposición de instalaciones básicas y adecuadas en la vivienda, tanto sanitarias como de aguas residuales. A efectos de medición, se toma el indicador del Índice de Progreso Social (este a su vez toma el dato de la Organización Mundial de la Salud - OMS -), para dar cuenta del porcentaje de la población que habita viviendas con instalaciones sanitarias básicas no compartidas con otras viviendas.

Según los datos de 2018, en la República Dominicana solo el 82.70% de la población vivía en viviendas con instalaciones sanitarias adecuadas, lo que ubicó al país en la posición 81 de entre los 146 países incluidos en el Índice de Progreso Social. Más aún, de entre los 28 países de América Latina y el Caribe incluidos en el Índice, la República Dominicana ocupó

GRÁFICO 4.29
PERSONAS CON ACCESO A INSTALACIONES SANITARIAS BÁSICAS (%)
REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (2018)²⁰¹



Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana (ONE). (2017). Boletín Bimestral, sep - oct 2017

²⁰¹ La media regional se calcula a partir de los resultados de 28 países de América Latina y el Caribe.

el lugar 19. Es decir, que el país se encontró entre los 10 peores de la región para este indicador. Como se muestra en el Gráfico 4.29, la República Dominicana aún se encontró lejos de los países que lideraron la región en lo relativo a instalaciones sanitarias en la vivienda, y se mantuvo por debajo del promedio regional.

4.2.3.2) Servicio de agua en la vivienda: Este indicador se refiere al porcentaje de las personas que habitan en viviendas con fuentes de agua entubada. Al igual que en el caso anterior, el dato es tomado del Índice de Progreso Social.

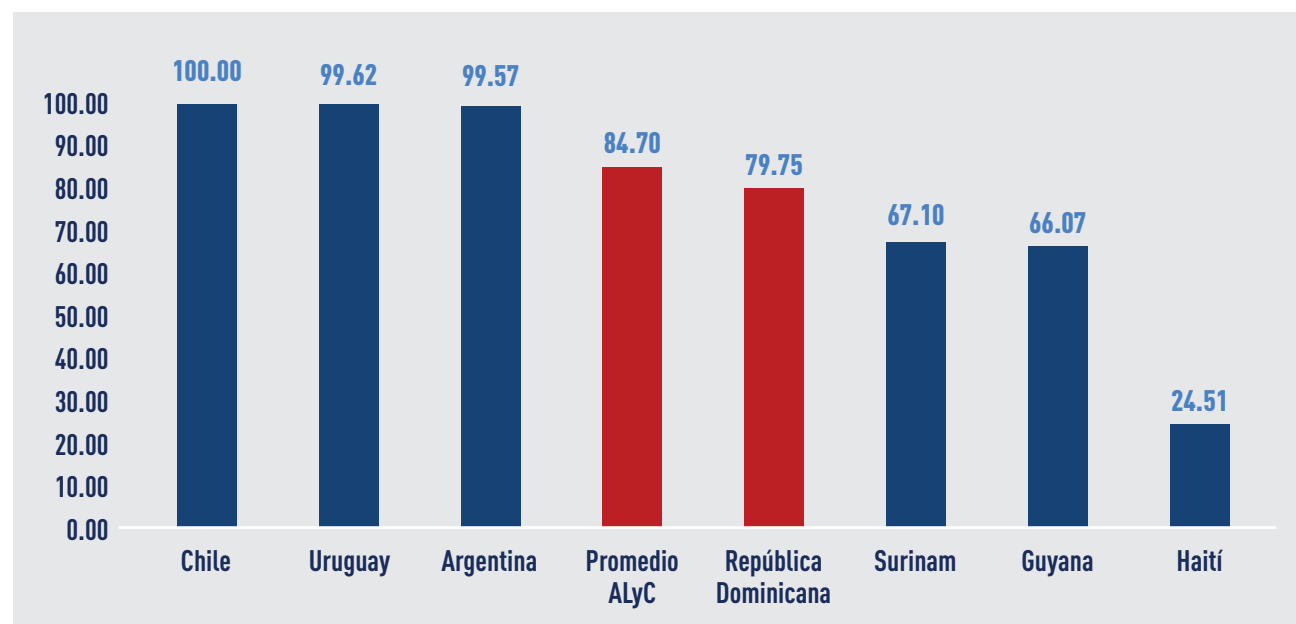
Según los datos de 2018, en la República Dominicana, tan solo el 79.75% de las personas disponían de agua entubada dentro de la vivienda. Como se mues-

tra en el siguiente Gráfico 4.30, la República Dominicana se situó por debajo del promedio regional y lejos de los países que lideraron la región para este indicador.

De los 146 países que se incluyeron en el Índice de Progreso Social, la República Dominicana ocupó un lugar intermedio (77); sin embargo, al comparar al país con los 28 países de América Latina y el Caribe incluidos en el Índice, la República Dominicana se encontró en el puesto 21, es decir, obtuvo la octava peor tasa de viviendas con agua entubada.

4.2.3.3) Servicio eléctrico de calidad: Este indicador se refiere a la calidad de la oferta eléctrica, y es tomado del Índice de Progreso Social. Es importante recalcar que el indicador no mide el acceso formal (es

GRÁFICO 4.30
POBLACIÓN CON ACCESO A AGUA ENTUBADA (%)
REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (2018)²⁰²



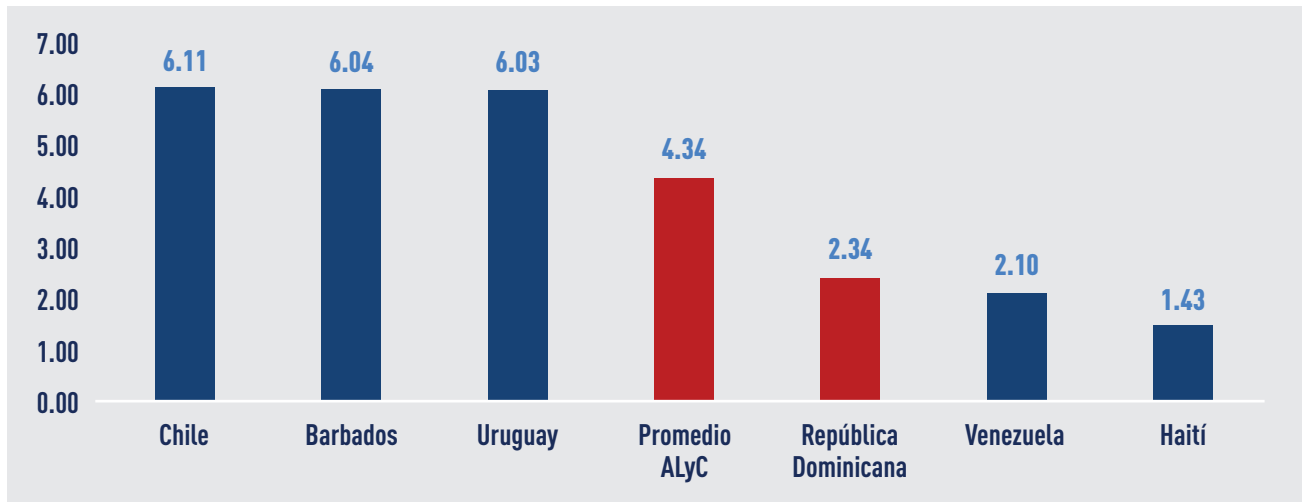
Elaborado a partir de la fuente de datos de Índice de Progreso Social 2018. La media regional se calcula a partir de los resultados de 28 países de ALC.

²⁰² La media regional se calcula a partir de los resultados de 28 países de América Latina y el Caribe.

GRÁFICO 4.31

CALIDAD DE LA OFERTA ELÉCTRICA (0-7)

REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (2018)²⁰³



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Progreso Social (2018)

decir, si la vivienda está conectada a alguna fuente de electricidad), sino la calidad del servicio brindado. El indicador asume valores de entre 1 y 7, en los que 7 indica un servicio de alta calidad y 1 un servicio sumamente deficiente.

En 2018, el Índice de Progreso Social reportó una puntuación de 2.34 para la República Dominicana, considerada baja, puesto que, como se observa en el Gráfico 4.31, el promedio regional fue de 4.34. La República Dominicana presentó la tercera peor puntuación de la región²⁰⁴. De entre los 146 países que en total fueron tomados en cuenta en el Índice, se ubicó en el lugar 118. La baja calidad del servicio eléctrico en la República Dominicana afecta negativamente a la calidad de vida de la población, ya que el servicio de electricidad se ha convertido en una de las necesidades básicas primordiales.

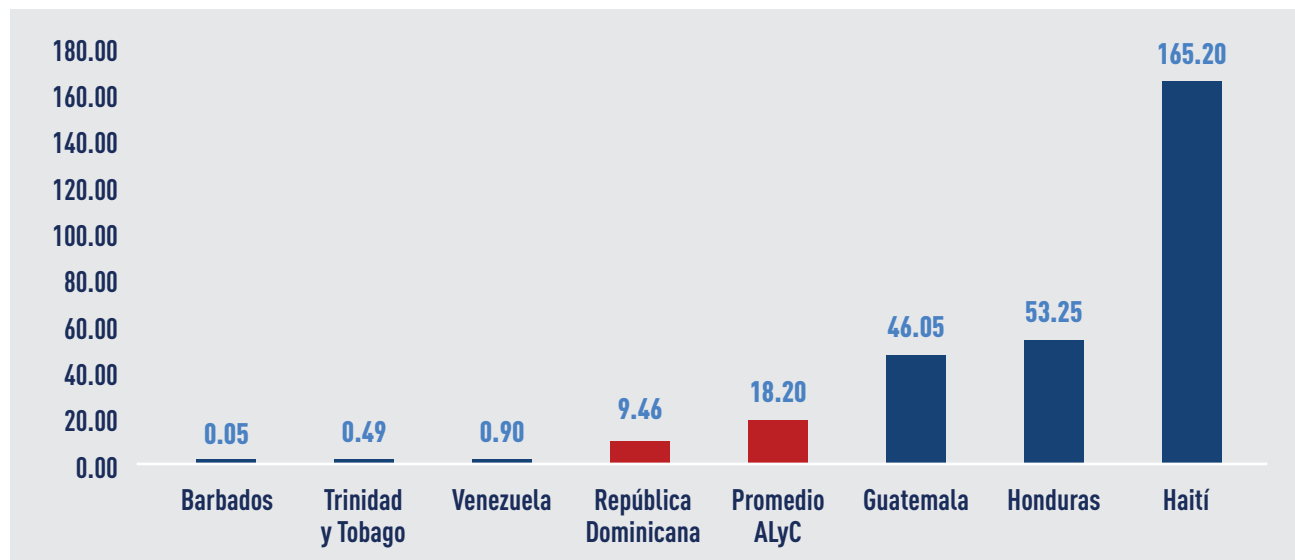
4.2.3.4) Ausencia de contaminación en la vivienda:

Se utiliza un indicador del Índice de Progreso Social sobre las muertes atribuibles a la contaminación del aire en la vivienda. En particular, se trata de las muertes causadas por enfermedades respiratorias infecciosas como son la influenza, la influenza H tipo B, la neumonía por neumococo, así como el cáncer de pulmón, tráquea o bronquios, el derrame isquémico, el infarto isquémico y la obstrucción pulmonar crónica, entre otras.

Según el dato de 2018 del Índice de Progreso Social, la República Dominicana presentó 9.46 muertes atribuibles a la contaminación del aire en la vivienda por cada 100 mil habitantes. Como se muestra en el Gráfico 4.32, esta tasa es menor a la del promedio regional. En efecto, la República Dominicana se ubicó en una posición intermedia de 64 entre el total de países

²⁰³ La media regional se calcula a partir de los resultados de 28 países de América Latina y el Caribe.

²⁰⁴ De entre 25 países considerados, ya que, para este indicador, no hay datos sobre Dominica, Cuba ni Antigua y Barbuda.

GRÁFICO 4.32**MUERTES POR CONTAMINACIÓN DEL AIRE DE LA VIVIENDA (POR CADA 100 MIL HABITANTES) REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (2018)²⁰⁵**

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Índice de Progreso Social (2018)

considerados en el Índice, situándose en la posición 13 de entre los 28 países de la región.

No obstante lo anterior, es valioso contrastar esta información con la ofertada por el Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana (SISDOM) del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (MEPyD). La siguiente Tabla 4.3 muestra el porcentaje de viviendas en la República Dominicana expuestas a algún tipo de contaminación según el Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana (SISDOM). Se advierte que el ruido fue la principal fuente de contaminación que afectó a las viviendas dominicanas; casi la mitad estaba expuesta al ruido de vehículos. Asimismo, una de cada tres viviendas estaba expuesta a la acumulación de basura, e igualmente una de cada tres viviendas estaba expuesta a aguas estancadas.

De lo anterior resulta que un alto número de viviendas en la República Dominicana no contaban con las condiciones necesarias para ser consideradas libres de contaminación, impidiendo así el acceso a un hábitat digno.

Tabla 4.3**VIVIENDAS EXPUESTAS A CONTAMINACIÓN AMBIENTAL (%) REPÚBLICA DOMINICANA (2016)**

| | |
|---------------------------|-------|
| Acumulación de basura | 32.7% |
| Cañadas | 24.3% |
| Música alta | 33.7% |
| Ruido de planta eléctrica | 10.3% |
| Ruido de vehículos | 47.1% |
| Aguas estancadas | 27.5% |

Fuente: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (MEPyD). (2018). Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana (SISDOM) (2016)

²⁰⁵ La media regional se calcula a partir de los resultados de 28 países de América Latina y el Caribe.

4.2.3.5) Prevención de riesgos de desastres: Para este indicador se utiliza el Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC), desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que mide el nivel de vulnerabilidad a desastres de los hogares dominicanos en una escala del 0 al 1. Mientras mayor es el valor, mayor es la vulnerabilidad a choques climáticos.

El país obtuvo un Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC) promedio nacional de 0.524. El 48.5%²⁰⁶ de los hogares dominicanos estaba por encima del nivel nacional y el 30.4% de los hogares dominicanos tenía un IVACC superior a 0.70. Es decir, para casi la mitad de los hogares, el nivel de vulnerabilidad fue significativamente alto.

Una de las variables consideradas en el IVAAC es el riesgo de inundación. En zonas prioritarias, el estudio socioeconómico de los hogares dominicanos del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) produce el indicador: hogares que están ubicados a menos de ½ kilómetro de ríos, arroyos o quebradas. Del total de los hogares considerados por el SIUBEN, el 39%²⁰⁷ se encontraba en riesgo de algún tipo de desplazamiento²⁰⁸.

iv) Equidad de ingreso y riqueza

La equidad económica es uno de los aspectos más importantes en las discusiones políticas contemporáneas sobre la democracia.

Para evaluar este componente se han seleccionado cuatro indicadores: **a) Crecimiento de la economía;** **b)**

Ingreso per cápita, c) Necesidades básicas insatisfechas, y d) Desigualdad económica.

4.2.4.1) Crecimiento de la economía: Para medir el crecimiento de la economía se utiliza el Producto Interior Bruto (PIB) según datos del Banco Mundial. En ese sentido, al analizar la tasa de crecimiento del PIB de la República Dominicana entre 1996 y 2016, se concluye que el país mantuvo altos niveles de crecimiento económico, de alrededor del 5%, por encima de la media regional.

El siguiente Gráfico 4.33 muestra que, a pesar sus altibajos, la tendencia de la República Dominicana fue de aumento de la tasa de crecimiento, mientras que la tendencia en la región fue de ralentización del crecimiento económico.

Las altas tasas de crecimiento económico de la República Dominicana se concretaron en un Ingreso Nacional Bruto per cápita para el año 2017 de 6,825 dólares a precios constantes, acercándose a los niveles de ingreso de países como Colombia.

4.2.4.2) Ingreso per cápita: Para medir este indicador, se utiliza el Ingreso Nacional Bruto (INB) según datos del Banco Mundial. El Ingreso Nacional Bruto (INB) difiere del PIB en que solo tiene en cuenta la producción generada por los residentes en el país, aún si ocurre en otro territorio.

Al examinar el Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita de la República Dominicana en relación con los demás países que tuvieron en promedio tasas de crecimiento del PIB entre 4 - 5% durante todo el periodo, se puede observar como la República Dominicana sobrepasó los niveles de Ingreso Nacional Bruto per cápita de países como Perú y Ecuador.

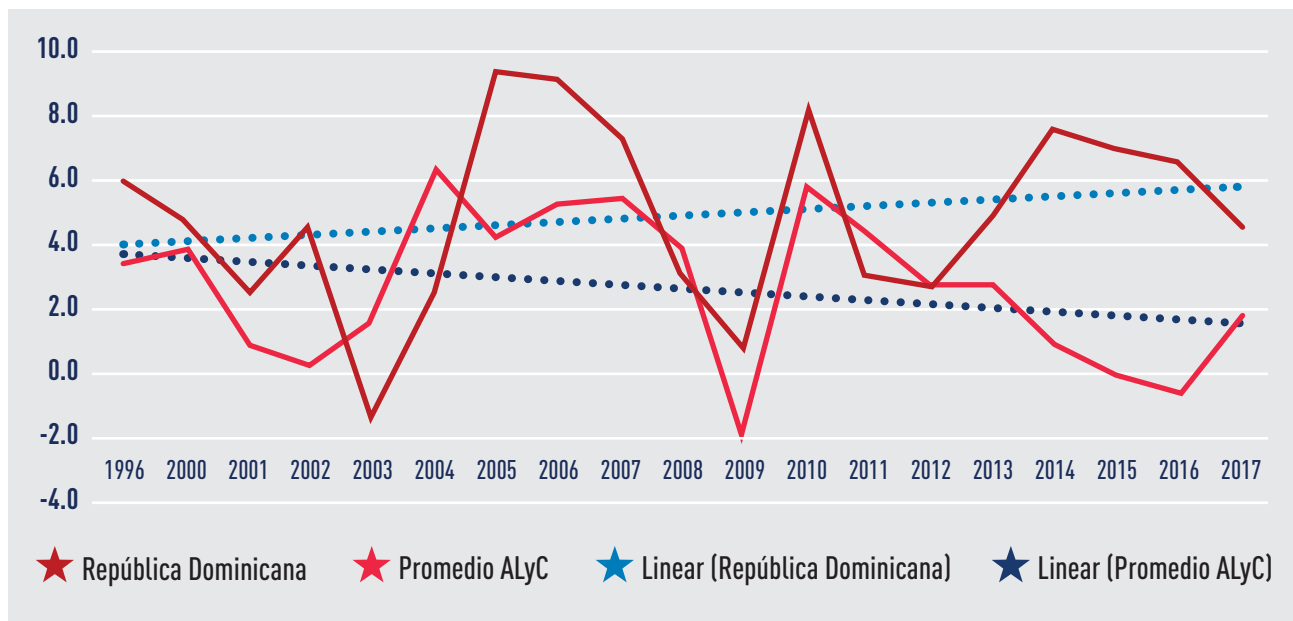
206 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) República Dominicana. (2017). Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos, Lecciones Aprendidas y Sistematización de Proceso y Aplicación del IVAAC, pág. 31, Santo Domingo.

207 Vicepresidencia de la República Dominicana, Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN). (2012). Calidad de Vida: Estudio Socioeconómico de Hogares, Santo Domingo, pág. 212, Anexo 18. Elaboración propia a partir de valores absolutos.

208 Aquí es importante advertir que el SIUBEN no abarca la totalidad de los hogares de la República Dominicana, sino solo a aquella población que vive en las áreas prioritarias de acuerdo con el nivel de necesidad económica y material. Sin embargo, esta representa el 65% del total de hogares dominicanos.

GRÁFICO 4.33

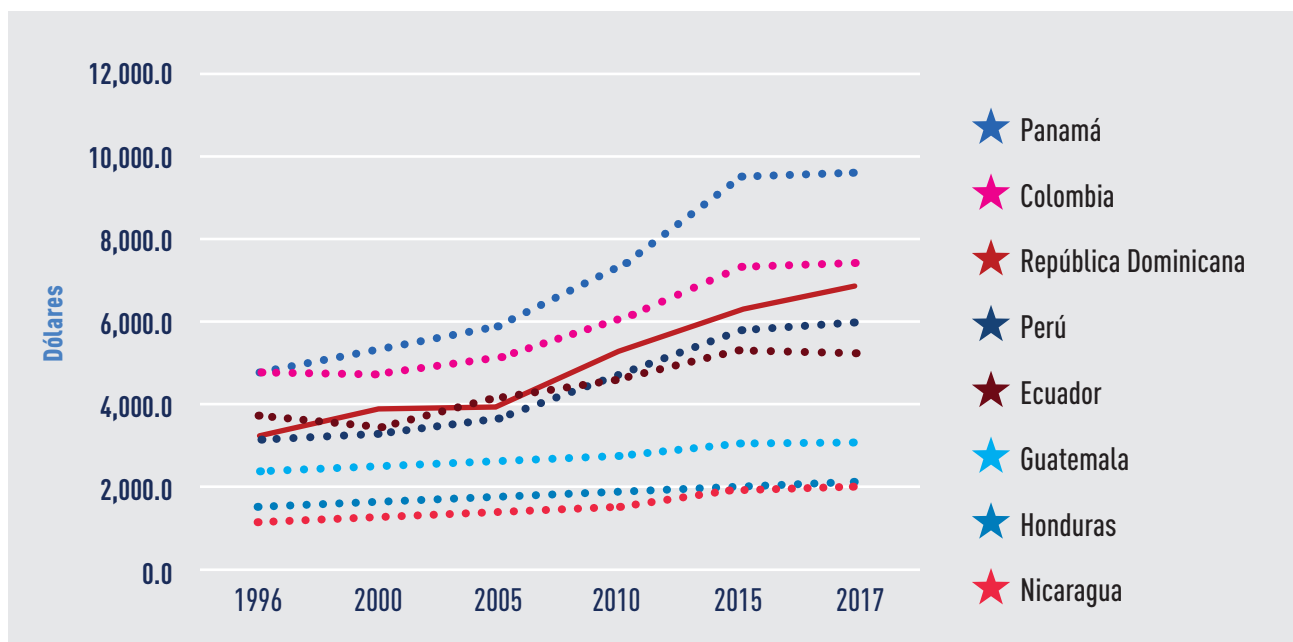
TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB A PRECIOS CONSTANTES REPÚBLICA DOMINICANA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1996 - 2017)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Banco Mundial (1996 - 2017)

GRÁFICO 4.34

INGRESO NACIONAL BRUTO PER CÁPITA (USD CONSTANTES DEL 2010) REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (AÑOS SELECCIONADOS ENTRE 1996 - 2017)



Fuente: Elaboración propia, a través de datos del Banco Mundial (1996 - 2017)

Lo anterior confirma la rápida expansión de la economía dominicana, pero no refleja el ingreso real de una familia dominicana promedio, ni la calidad de vida de los hogares dominicanos. En esencia, este indicador solo permite asegurar que hubo un crecimiento de la economía y una disponibilidad cada vez mayor de recursos.

4.2.4.3) Necesidades básicas insatisfechas: Medir las necesidades básicas insatisfechas es una manera de estimar la pobreza en función de los bienes y servicios básicos a los que las personas no pueden acceder. El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI) que genera el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (MEPyD) a través del Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana (SISDOM), permite conocer el porcentaje de hogares que sufren alguna privación de bienes básicos que posibilitarían su subsistencia y desarrollo en condiciones mínimas.

Según los datos más recientes (2016), el 35.9% de los hogares en la República Dominicana contó con alguna necesidad básica insatisfecha para su desarrollo. Como se muestra en el siguiente Gráfico 4.35, entre 2000 y 2012, el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas apenas se redujo; sin embargo, entre 2012 y 2016 se apreció una reducción más marcada. Aun así, uno de cada tres hogares dominicanos se encontró en situación de pobreza por insatisfacción de alguna necesidad.

4.2.4.4) Desigualdad económica: Para medir la desigualdad se emplea el Índice de Gini, que, en concreto, mide la distribución del ingreso. Toma valores de entre 0 y 100, y cuanto más alto es, mayor es también la desigualdad de ingreso; es decir, que existe una mayor brecha entre ricos y pobres. En un país en el que todas las personas que devengasen ingreso ganasen lo mismo, el Índice de Gini sería 0. Los datos son tomados del Banco Mundial.

En 2016, el Índice de Gini para la República Dominicana fue de 45.3, situando al país entre los más desiguales del mundo. En la base de datos del Banco Mundial hay 92 países con datos recientes del Índice de Gini (2014 hasta 2017); entre ellos, la República Dominicana presentó el decimosexto valor más alto. En general, la región de América Latina es de las más desiguales del mundo, y, tal como se muestra en la siguiente Tabla 4.4, entre los 17 países de la región para los que se cuenta con datos de 2014 o más recientes, la República Dominicana apareció en una posición intermedia, con el noveno Índice de Gini más alto.

Tabla 4.4
ÍNDICE DE GINI
AMÉRICA LATINA (2016)

| País | 2017 |
|-----------------------------|-------------|
| Uruguay | 39.7 |
| El Salvador | 40 |
| Guatemala | 42.3* |
| Argentina | 42.4 |
| México | 43.4 |
| Perú | 43.8 |
| Bolivia | 44.6 |
| Ecuador | 45 |
| República Dominicana | 45.3 |
| Nicaragua | 46.2* |
| Chile | 47.7** |
| Paraguay | 47.9 |
| Costa Rica | 48.7 |
| Honduras | 50 |
| Panamá | 50.4 |
| Colombia | 50.8 |
| Brasil | 51.3** |

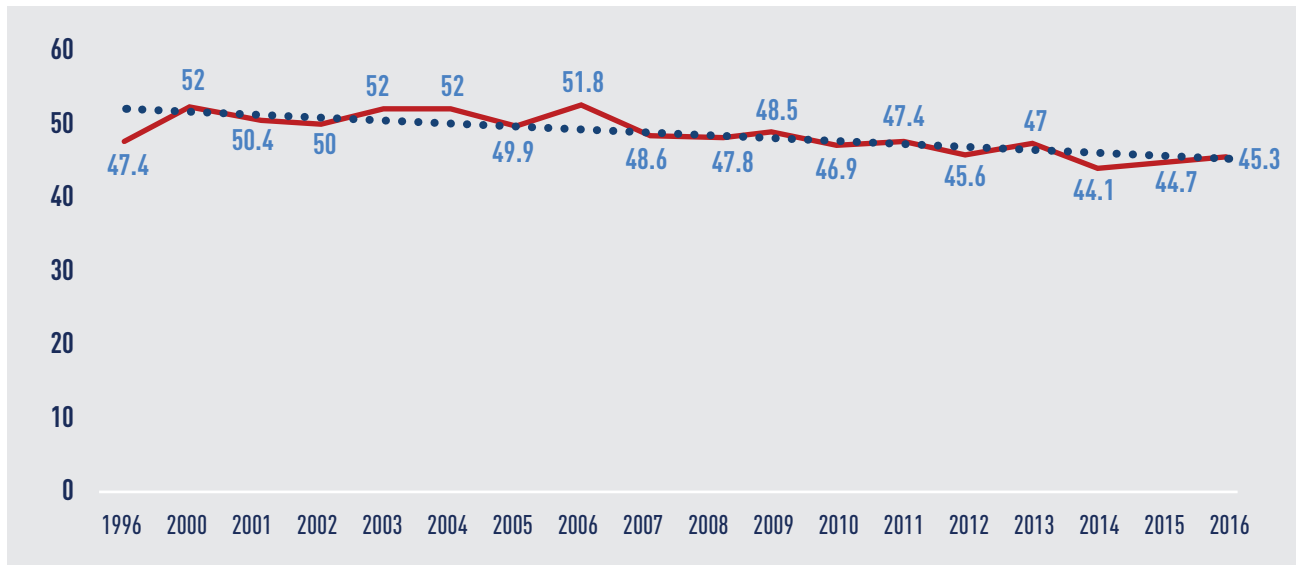
* Para Guatemala y Nicaragua el dato es de 2014.

** Para Chile y Brasil el dato es de 2015.

Fuente: Banco Mundial (2016)

GRÁFICO 4.36

ÍNDICE DE GINI REPÚBLICA DOMINICANA (1996 - 2016)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Banco Mundial (1996 - 2016)

Al analizar la evolución de este dato, tal y como se muestra en el Gráfico 4.36, se aprecia que el Índice de Gini en 2016 en la República Dominicana no presentó una gran diferencia respecto a valores del año 1996. En general, el alto crecimiento económico expresado por el PIB y el INB per cápita durante el periodo 1996 - 2016 no se reflejó en una disminución considerable de la desigualdad económica.

Los datos sobre este indicador permiten poner en contexto los datos vistos para los dos componentes anteriores, que resaltan la desigualdad en el acceso a servicios de calidad en salud y educación. La República Dominicana no solo presentó una baja calidad de los servicios básicos, sino también una desigualdad en el acceso al ingreso, a la salud y a la educación. Algunos países con mayores niveles de desigualdad económica que la República Dominicana, como Colombia, Costa Rica o Chile, presentaron una desigualdad mucho menor en el acceso a la salud y a la educación, así como una mayor calidad de esos servicios, lo que hace suponer que, en

esos países, la calidad de vida está menos asociada al ingreso individual o familiar. Esto, a su vez, permite inferir que la protección social del Estado hacia las personas y los hogares, especialmente en momentos de crisis, es mayor que en la República Dominicana.

4.3. Conclusiones sobre la situación de la gestión pública y la calidad de vida

En este capítulo se ha examinado la democracia dominicana en dos dimensiones: la calidad de la gestión pública y la calidad de vida. A continuación, se presenta una conclusión sobre ambos aspectos.

Durante el último lustro del siglo XX, la República Dominicana inició una serie de reformas políticas, institucionales y económicas, con miras a equipararse a los estándares de las democracias modernas. Si bien los resultados fueron muy limitados en lo relativo a la elevación de los niveles de calidad de vida de amplias capas de la población dominicana y a la consolidación

del Estado de Derecho, las reformas fueron algo más exitosas en lo relativo a la modernización y profesionalización de la gestión pública.

De acuerdo con el análisis precedente, el país se ubicó en niveles intermedios para los tres criterios utilizados para evaluar la calidad de la gestión pública. Llama la atención que, en el indicador de efectividad del Gobierno y en el indicador de calidad regulatoria, ambos del Banco Mundial, el país mostrase una ligera tendencia al alza entre 2007 y 2017, al contrario que la tendencia regional.

Por otro lado, al hablar de la confianza de la ciudadanía en las instituciones estatales, la región mostró un aumento de la desconfianza ciudadana en las instituciones del Estado, pero no en la Policía ni en las Fuerzas Armadas. En cambio, la República Dominicana presentó un aumento de la desconfianza en todas las instituciones examinadas (Poder Ejecutivo, Congreso Nacional, Poder Judicial, Policía Nacional y Fuerzas Armadas). Más aún, en el caso dominicano, el aumento de la desconfianza fue más pronunciado que el promedio regional para todas las instituciones, excepto para el Poder Ejecutivo. En 2018, la confianza de la ciudadanía dominicana en el Ejecutivo se situó en un 22%, igual que el promedio regional, y la confianza en el Legislativo se situó en un 21%, por debajo del promedio regional. Por su parte, una mayor desconfianza hacia la Policía, que se situó en un 24% en 2018, suele implicar una preocupación por la delincuencia. La seguridad ciudadana es un problema importante en la República Dominicana, que se encuentra entre los 40 países más inseguros a nivel mundial de aquellos considerados por el Índice de Progreso Social.

En este capítulo también se examinaron la democracia local y la autonomía de la gestión municipal. La República Dominicana obtuvo resultados intermedios o algo superiores a la media, al ser comparada con otros países de las Américas. Se destaca asimismo una ciudadanía localmente bastante más participativa que la media regional. Si bien los niveles de confianza en los

Ayuntamientos variaron durante los diez años estudiados, no se puede hablar de una crisis de confianza en este aspecto, ya que la República Dominicana se ubica en una posición intermedia.

El resultado global en lo relativo a la calidad de la gestión pública es que el país experimentó un avance moderado en la profesionalidad de la Administración Pública, pero también aumentó la desconfianza en las instituciones. El deterioro de la confianza institucional en el Congreso Nacional, en la Policía Nacional, en el Poder Judicial, e incluso en las Fuerzas Armadas, fue más marcado que el deterioro promedio de la confianza institucional en la región.

La pérdida de confianza en las instituciones de la democracia dominicana es un llamado de alerta. Sobre todo, porque los datos exponen la debilidad del Estado de Derecho, la limitada capacidad de las instituciones democráticas para servir como contrapesos, las bajas garantías de derechos fundamentales y el alto grado de discrecionalidad que mantiene el Poder Ejecutivo frente a las otras ramas del Estado. Todos estos elementos construyen un contexto de vulnerabilidad de la democracia dominicana ante situaciones con potencial desestabilizador.

Cuando se analizan el progreso social y la calidad de vida de la población, la República Dominicana quedó entre los países peor posicionados y que menos avances presentaron. Si bien es cierto que el país registró mejoras en el acceso formal a la educación más básica (alfabetización), quedó rezagado en el acceso a la educación secundaria y terciaria o superior. La calidad de la educación es muy limitada, y en las pruebas PISA se estimó que el 70% de las y los estudiantes no alcanzó el nivel mínimo de competencias básicas en lectoescritura, matemáticas, ni Ciencias. Asimismo, el nivel de desigualdad en el acceso a una educación de calidad es sumamente alto, lo que pone en entredicho que la educación de calidad se trate como un derecho, siendo *de facto* más bien un privilegio del que las mayorías sociales no disfrutan.

Los indicadores de salud también mostraron grandes precariedades. Sobre todo, se concluye que el acceso a servicios de salud de calidad se vio sensiblemente afectado por el nivel de ingreso personal. Así, la República Dominicana presentó una tasa de mortalidad materna de 92 por cada 100 mil nacidos vivos, y una tasa de mortalidad infantil de 25 por cada 1,000 nacidos vivos. Estos datos ubicaron al país entre los cinco peor posicionados de la región.

Otro aspecto problemático sobre el acceso igualitario a la salud fue el alto porcentaje de “gasto de bolsillo”, que ascendió en el país a un 43.7% del gasto corriente total en salud, indicando que los hogares dominicanos tuvieron un muy bajo nivel de protección financiera para acceder a la salud, y que el aseguramiento público no funcionó eficazmente.

Asimismo, el acceso a una vivienda digna también fue limitado. Los datos examinados demuestran que, en la República Dominicana, se priorizó el acceso formal a la vivienda, sin tener en cuenta la adecuación de las instalaciones y el acceso a los servicios públicos básicos. Según el Índice de Progreso Social, uno de cada cinco hogares dominicanos no contaba con acceso a agua entubada dentro de la vivienda, ni con servicios de saneamiento básicos.

Se observa así un país que creció económicamente, pero en el cual la redistribución de riqueza no aumentó. Es más, se observó un aumento en el nivel de desigualdad. El rezago en materia social pone en cuestión la voluntad de las élites dominicanas de redistribuir el alto excedente generado durante periodos de bonanza económica, a fin de elevar el nivel de bienestar material de la ciudadanía en su conjunto. El bajo nivel educativo y la insuficiente cobertura de servicios básicos así lo evidencian. En estas circunstancias, derechos de acceso

a servicios básicos que deberían ser universales, se convirtieron, como hemos visto, en privilegios solo accesibles a aquellas personas que pueden pagarlos.

Todo lo anteriormente expresado afecta negativamente a la democracia dominicana, en dos sentidos. En primer lugar, dificulta la movilidad social y el acceso a capacidades que permiten a las personas disfrutar de una vida plena, desarrollarse, progresar y participar de los espacios deliberativos y de la toma de decisiones en asuntos que les atañen de manera directa o indirecta. En segundo lugar, afecta a la legitimidad de las normas y rompe la cohesión social, ya que el bienestar socioeconómico y el derecho al desarrollo humano quedan reservados a las clases privilegiadas. Esto corroe las bases de la democracia y, potencialmente, podría facilitar su captura por parte de populismos autoritarios, que explotasen los conflictos sociales sacando partido de los miedos, tanto de las élites que no están dispuestas a ceder para compartir los beneficios del crecimiento económico, como de las mayorías ciudadanas, excluidas de los frutos del desarrollo, que desean alcanzar estándares de vida de clases sociales superiores.

5. Cultura política democrática

5.1. Análisis de los datos sobre la cultura política dominicana

Una ciudadanía activa se asocia a los valores de una cultura política democrática. Una cultura política de pasividad y apatía dará como resultado una ciudadanía obediente y dócil, y, por tanto, es “inconsistente con la democracia”²⁰⁹. Por décadas, los teóricos han intentado determinar qué actitudes y comportamientos son conducentes al surgimiento y mantenimiento de una democracia estable²¹⁰. En este caso, no se trata de argumentar si existe causalidad entre una cultu-

209 *Op. cit.*, The Economist Intelligence Unit. (2017), pág. 63.

210 Booth, J. A. (2009). *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations*, pp. 203 - 204, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 203 - 204.

ra política democrática y la fortaleza institucional de una democracia, sino de proponer que un aspecto fundamental de un régimen democrático es lograr el apego a valores democráticos por parte de amplios segmentos de la ciudadanía, para asegurar el respeto a los derechos del prójimo. Weidenfeld señala que la tolerancia es el “pilar central que garantiza la función interactiva” en las sociedades modernas y, en ese sentido, debe promoverse una cultura ciudadana dirigida a la aceptación de iguales derechos para todas y todos²¹¹.

Para examinar esta dimensión de la calidad democrática, se han escogido dos componentes: i) Presencia de valores democráticos y ii) Ciudadanía activa.

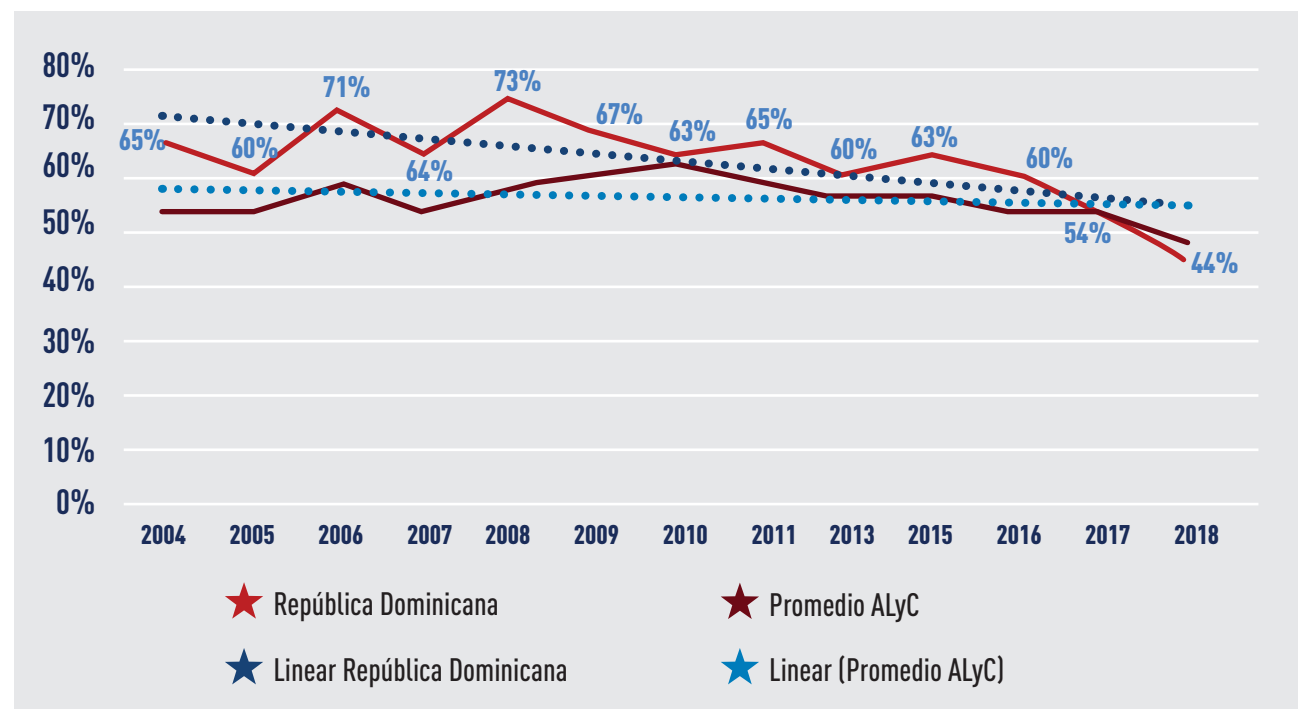
i) Presencia de valores democráticos

La presencia de valores democráticos se define como el apoyo a la democracia y sus requerimientos como sistema político, incluyendo un respeto mínimo por los Derechos Humanos. Este componente se enfoca en actitudes presentes en la población, por lo que es adecuado medirlo a través de encuestas de opinión pública y cultura política.

Para esto, se utilizan los siguientes indicadores: a) *Apoyo a la democracia*, b) *Actitudes autoritarias* y c) *Respeto por los Derechos Humanos*.

5.1.1.1) Apoyo a la democracia: Este indicador se refiere a la proporción de personas que prefiere la de-

GRÁFICO 5.1
APOYO A LA DEMOCRACIA
REPÚBLICA DOMINICANA Y PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2004 - 2018)



Fuente: Corporación Latinobarómetro (2004 - 2018)

²¹¹ Weidenfeld, H. C. (2002). *Constructive Conflicts: Tolerance Learning as the Basis for Democracy*, Prospects, Vol. 32, No. 1, pp. 95 - 102, Berlín.

mocracia sobre otras formas de gobierno. El dato es tomado de la Encuesta de Cultura Política Regional de la Corporación Latinobarómetro.

En 2018, el 44% de las personas dominicanas encuestadas afirmó preferir la democracia sobre otras formas de gobierno, lo cual es alarmante frente al porcentaje mucho más alto, del 65%, que afirmó lo mismo en 2004. El promedio regional de apoyo a la democracia en 2018 fue del 48%²¹², cifra superior a la de la República Dominicana.

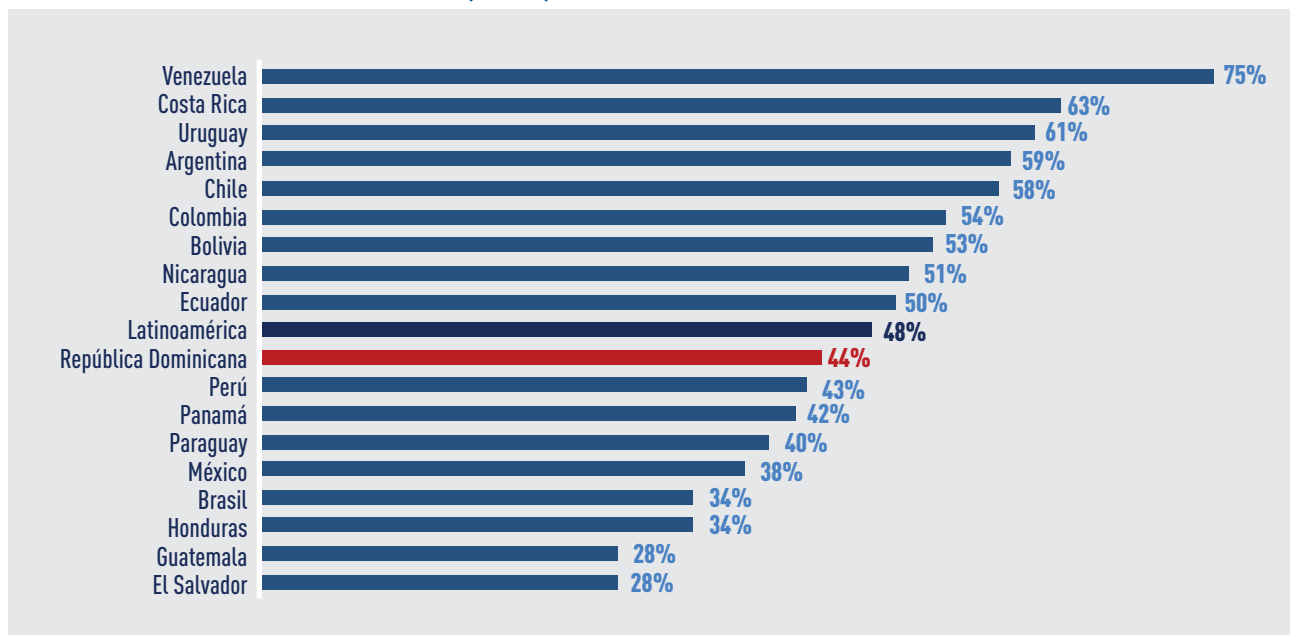
Tal y como se aprecia en el Gráfico 5.1, entre 2004 y 2018, el apoyo a la democracia en la República Dominicana presentó una clara tendencia a la baja. El promedio regional de apoyo a la democracia también mostró esta misma tendencia regresiva, aunque me-

nos pronunciada, habiendo mantenido valores más bajos durante todo el periodo. Asimismo, el Gráfico muestra que el punto más alto de apoyo a la democracia en la República Dominicana fue en 2008, momento en el que alcanzó el 73% de las personas encuestadas, pero luego cayó sostenidamente, para una pérdida total de casi 20 puntos en 2018. También aumentó el número de personas indecisas, es decir, que no apoyaron abiertamente un Gobierno autoritario, pero tampoco la democracia.

Ahora bien, al comparar la República Dominicana con otros países de la región en 2018, el país obtuvo una posición intermedia. El Gráfico 5.2 muestra el apoyo a la democracia en todos los países estudiados por el Latinobarómetro en 2018. La República Dominicana se ubicó en la posición 10 de 18.

GRÁFICO 5.2

APOYO A LA DEMOCRACIA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2018)



Fuente: Corporación Latinobarómetro (2018)

²¹² Corporación Latinobarómetro. (2018). Informe 2018, Santiago de Chile, pág. 16.

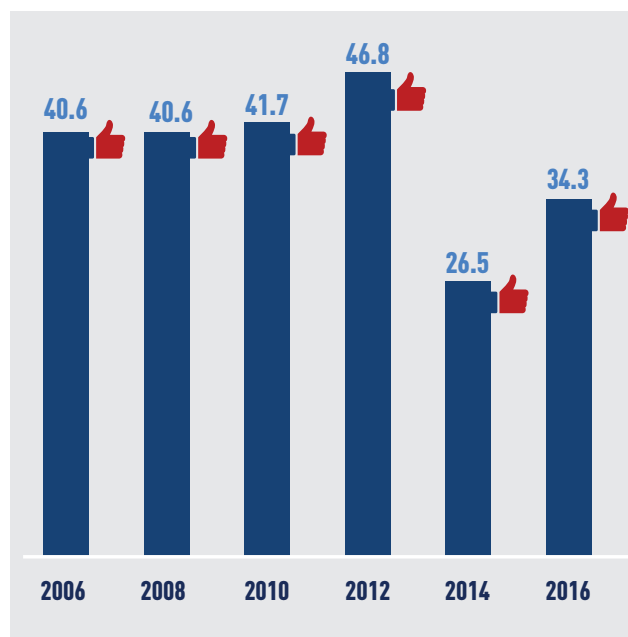
5.1.1.2) Actitudes autoritarias: Este indicador se refiere a la presencia de opiniones que reflejan valores o actitudes autoritarias entre la ciudadanía. El indicador se toma de la Encuesta de Cultura Política del Barómetro de las Américas, que incluye preguntas sobre el apoyo a golpes de Estado, de existir determinadas precondiciones.

En 2016, el 35.7% de las personas dominicanas encuestadas señaló que apoyaría un golpe de Estado para acabar con la delincuencia, situando al país en una posición intermedia de 12 entre los 22 países de las Américas considerados. Asimismo, el 32.9% de las personas dominicanas encuestadas afirmó que apoyaría un golpe de Estado para acabar con la corrupción, ubicando al país en la posición 12 de entre los 21 países de las Américas considerados²¹³.

En total, en 2016, el 34.3% de las personas dominicanas encuestadas expresó que apoyaría un golpe de Estado si se dieran ciertas condiciones concretas (promedio de ambos casos)²¹⁴. El siguiente Gráfico 5.3 muestra la evolución de este indicador entre 2006 y 2016.

Este dato puede contrastarse con el dato de apoyo de la ciudadanía a un Gobierno de “mano dura” en la República Dominicana, de acuerdo con la Encuesta de Cultura Política del Instituto de Investigación Social para el Desarrollo (ISD). Según esta encuesta, en 2016 el 76% de las personas dominicanas encuestadas consideró que en el país hacía falta un Gobierno de “mano dura”²¹⁵. La misma encuesta reportó que el 65.42% de la población dominicana encuestada se ubicó en valores intermedios en un Índice que mide actitudes autoritarias²¹⁶. Las consideraciones e ideas expresadas por la población encuestada con relación a la democracia

GRÁFICO 5.3
APOYO A GOLPES MILITARES
REPÚBLICA DOMINICANA (2006 - 2016)



Fuente: Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), Barómetro de las Américas (2006 - 2016)

dan cuenta de un sedimento de valores autoritarios en la cultura política dominicana, aunque matizados por ideas de libertad y justicia social. Jiménez Polanco y Lozano explican que la coexistencia de actitudes autoritarias y valores democráticos en la cultura política dominicana se debe a la debilidad de las instituciones democráticas y a la persistencia del clientelismo y el neopatrimonialismo en la política del país²¹⁷. Otros autores también han enfatizado que esta yuxtaposición de valores autoritarios y democráticos responde a un

²¹³ *Op. cit.*, Espinal, R., Morgan, J., Boidi, M. F. y Zechmeister, E. (2017), pp. 9 - 10.

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ *Op. cit.*, Muñoz, A., Melgen, L., Morel, C., y Balbuena, A. (2017), pág. 29.

²¹⁶ *Id.*, pág. 33.

²¹⁷ *Op. cit.* Jiménez P., J. (2017), *Op. cit.*, Lozano, W. (2013).

sistema político en el que la democracia se reduce a su aspecto electoral y donde se excluyen del espacio político los aspectos sustantivos de esta, llegando incluso a utilizarse la formalidad democrática para justificar y exigir obediencia a políticas públicas que generan privilegios y desigualdad²¹⁸.

ii) Ciudadanía activa

Este componente pondera la participación directa de la ciudadanía dominicana en el devenir político y social del país, entendiendo que existe una vinculación entre este elemento y los ideales democráticos. La posa de autoritarismo en la cultura política del país fue atenuada por la ciudadanía a través de nuevos movimientos sociales y de protesta ciudadana y sujetos políticos con demandas emergentes, que se manifestaron en el espacio público durante las dos primeras décadas del siglo XXI, fuera de las estructuras estatales y partidistas. Siete grandes movimientos de protesta, entre 2010 y 2018, fueron referencia del surgimiento de nuevos actores y demandas que expresan los valores de una sociedad democrática: **1)** En 2009, masivas marchas, conciertos y protestas tuvieron lugar contra el establecimiento de una cementera en el Parque Nacional Los Haitises y movilizaron a grupos de jóvenes, estudiantes y sectores ambientalistas. **2)** Entre 2010 y 2013, las protestas “por el 4%”, movilizaron a amplios segmentos a nivel nacional, en manifestaciones mensuales demandando mayores partidas presupuestarias destinadas a la educación preuniversitaria. **3)** El movimiento Reconocido luchó durante este periodo contra la desnacionalización de la población dominicana de descendencia haitiana. **4)** Hubo concentraciones, plantones y marchas frente al Congreso en el marco de las protestas contra la reforma constitucional de 2010. **5)** Entre 2010 y 2018, se sucedieron movilizaciones

feministas a favor de la despenalización del aborto. **6)** En 2016, se organizaron cadenas humanas contra la corrupción en la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado de la República Dominicana (OISOE). **7)** En 2017 y 2018 tuvo lugar la “Marcha Verde”, una de las más recientes movilizaciones de la sociedad civil dominicana contra la corrupción, a raíz de la salida a la luz del escándalo Odebrecht.

Para este componente se han seleccionado dos indicadores: **a)** *Participación de la sociedad civil organizada, según el Instituto V-Dem*, y **b)** *Participación cívica, según el Barómetro de las Américas*.

5.1.2.1) Participación de la sociedad civil organizada, según el Instituto V-Dem: Este indicador mide el nivel de participación de la ciudadanía en organizaciones de la sociedad civil, así como el impacto que estas organizaciones tienen en el Gobierno. En otras palabras, mide la efectividad y representatividad de la denominada sociedad civil organizada. El indicador asume valores de entre 0 y 1, en los que 0 indica una nula representatividad y efectividad de la sociedad civil organizada y 1 indica una gran representatividad y efectividad de esta.

En 2017, la República Dominicana obtuvo una puntuación de 0.70 y se ubicó en la posición 17 de entre los 24 países de América Latina y el Caribe considerados. Como se muestra en la siguiente Tabla 5.1, la República Dominicana estuvo algo por debajo del promedio regional (0.72). En general, la puntuación absoluta del país fue más que aceptable, pero dado que la mayoría de los países de la región obtuvieron muy buenas puntuaciones, el país quedó en una posición relativa algo baja.

Al analizar este indicador desde una perspectiva histórica, como en el Gráfico 5.4, se puede observar que, a principios de la década de 1980, el país mejoró su

218 *Op. cit.*, Muñiz, A., Melgen, L., Morel, C., y Balbuena, A. (2017), pág. 38 y Muñiz, A., Melgen, L., y Morel, C. (2016). Narrativas sobre la Democracia Dominicana, Instituto de Investigación Social para el Desarrollo (ISD), Santiago de los Caballeros, pp. 12 - 40.

puntuación, y durante las décadas siguientes, mantuvo una buena calificación, por encima del promedio regional. Sin embargo, en los últimos años, la Repú-

Tabla 5.1

INDICADOR DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA (2017)

| País | Indicador |
|-----------------------------|-------------|
| Costa Rica | 0.9 |
| Uruguay | 0.9 |
| Surinam | 0.87 |
| Chile | 0.86 |
| Barbados | 0.85 |
| Jamaica | 0.85 |
| Argentina | 0.84 |
| Bolivia | 0.84 |
| Guyana | 0.77 |
| Trinidad y Tobago | 0.77 |
| Honduras | 0.76 |
| Colombia | 0.74 |
| Guatemala | 0.74 |
| Perú | 0.74 |
| Brasil | 0.73 |
| Panamá | 0.73 |
| Promedio ALyC | 0.72 |
| República Dominicana | 0.7 |
| México | 0.69 |
| Ecuador | 0.67 |
| El Salvador | 0.65 |
| Nicaragua | 0.62 |
| Paraguay | 0.59 |
| Haití | 0.48 |
| Venezuela | 0.47 |

Fuente: Elaboración propia con datos de V-Dem Institute (2017)

blica Dominicana retrocedió en esta materia, hasta ubicarse por debajo del promedio regional en 2017.

5.1.2.2) Participación cívica, según el Barómetro de las Américas: Este indicador mide la proporción de la población que participa en organizaciones de carácter cívico (ligas de fomento, asociaciones de padres, organizaciones religiosas, etc.), según los datos de la Encuesta Regional de Cultura Política del Barómetro de las Américas.

En el dato más reciente de 2016, el 35% de las personas dominicanas encuestadas afirmó participar en una organización de carácter cívico, lo cual ubicó al país como el tercero con mayor participación en organizaciones cívicas de la región²¹⁹. Como se muestra en la siguiente Tabla 5.2, entre 2006 y 2016, el país mantuvo niveles similares de participación, lo que indica que la participación en organizaciones cívicas en la República Dominicana continuó siendo sólida.

5.2. Conclusiones sobre cultura política democrática

En las casi dos primeras décadas del siglo XXI se observó una disminución del apoyo a la democracia entre la población dominicana, según consignan los datos

Tabla 5.2

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL REPÚBLICA DOMINICANA (2006 - 2016)

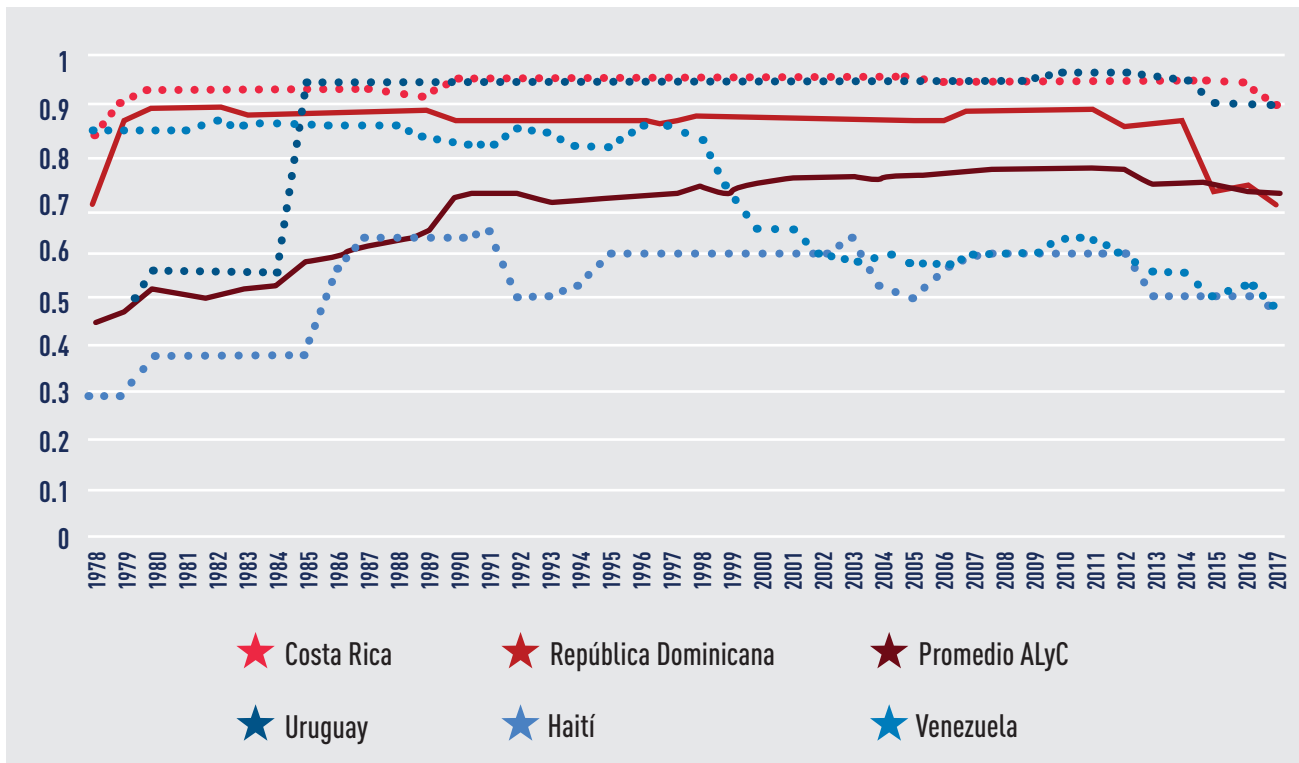
| Año | % |
|------|-------|
| 2006 | 32.7% |
| 2008 | 34.8% |
| 2010 | 37.8% |
| 2012 | 33.1% |
| 2014 | 36.3% |
| 2016 | 35.0% |

Fuente: Espinal, R., Morgan, J., Boidi, M. F. y Zechmeister, E. (2017)

219 *Op. cit.*, Espinal, R., Morgan, J., Boidi, M. F. y Zechmeister, E. (2017), pp. 104 y 105.

GRÁFICO 5.4

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA REPÚBLICA DOMINICANA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS (1978 - 2017)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de V-Dem Institute, Boletín Bimestral sep - oct 2017 (1978 - 2017)

de distintas encuestas regionales de opinión. El Barómetro de las Américas reportó una disminución de casi un 20% entre 2006 y 2016 en este sentido, mientras que el Latinobarómetro identificó una disminución del 10% para el mismo periodo. En relación con la región, la República Dominicana se situó en una posición intermedia.

Un autoritarismo atenuado es una de las características que se infieren cuando se ponderan y evalúan las ideas y valores que más de la mitad de la población dominicana expresó en torno a la democracia. Las consideraciones giraron en torno a posiciones yuxtapuestas y ambivalentes respecto a la preferencia de la

democracia liberal como forma de gobierno. Mientras que, entre el 60% y el 70% de las personas dominicanas encuestadas consideró que la democracia era preferible, el 76% creyó que hacía falta un Gobierno de “mano dura”.

Estos datos dan cuenta de un sedimento de valores autoritarios en la cultura política de la República Dominicana, que se reactualizan en la medida en que, desde el Estado, se dan prácticas autoritarias, como por ejemplo, la desnacionalización de personas dominicanas de ascendencia haitiana, la negativa a despenalizar el aborto en cualquier hipótesis, la impunidad en casos de corrupción, el clientelismo y el nepotismo, entre otros flagelos.

Es de la mano de la ciudadanía, y no del Estado o de los partidos políticos, que se fue mitigando el autoritarismo ilustrado que permea la cultura política de la República Dominicana. Nuevos sujetos políticos, externos a las estructuras institucionales y partidistas, empujaron una ola de manifestaciones sociales de nuevo cuño, destacándose: jóvenes, activistas ambientalistas, mujeres y organizaciones feministas, sectores de clase media y popular en contra de la corrupción gubernamental, organizaciones de defensa de los Derechos Humanos y colectivos de

personas descendientes de personas inmigrantes haitianas en movilización contra la apatridia y la privación de nacionalidad, y luchas por la inclusión y los derechos de los colectivos LGBTI.

Finalmente, el nivel de participación de la sociedad civil dominicana se mantuvo entre un 32% y un 37%, lo cual es un dato excepcional, que situó al país en un privilegiado tercer lugar entre 27 los países de Latinoamérica y el Caribe considerados.

CONCLUSIONES GENERALES

El presente Informe evalúa la calidad de la democracia en la República Dominicana, recurriendo a múltiples Índices y bases de datos nacionales e internacionales para comparar la posición relativa del país en la región y en el mundo.

Se utilizan seis dimensiones de análisis, divididas en 23 componentes, desagregados a su vez en un total de 108 indicadores. El país se encuentra en una situación satisfactoria para 21 de esos indicadores (el 20% del total), en una situación aceptable para 35 indicadores (el 32% del total) y en una situación deficitaria para 52 indicadores (el 48% del total).

1. La primera dimensión examinada es la de los *derechos políticos y el sistema electoral*, que comprende 6 componentes y 30 indicadores. De su análisis resulta que la República Dominicana tiene 10 indicadores en una situación satisfactoria, 10 indicadores en una situación aceptable y 10 indicadores en una situación deficitaria.

En tal virtud, la República Dominicana se posiciona en el lugar número 20 de entre los 24 países de América Latina y el Caribe considerados en el Índice de Calidad de la Democracia Electoral del Instituto V-Dem. Los indicadores con peores resultados son los asociados a la autonomía del Órgano Electoral, la compra de votos, otras irregularidades en el proceso electoral, la censura y autocensura de los medios de comunicación en temas

políticos (sobre todo en lo relativo a corrupción), el financiamiento privado de las campañas políticas, y, concretamente, electorales, la prevalencia de vínculos clientelistas entre los partidos y sus bases y la falta de diversidad e inclusión en la dirección de los partidos.

2. La segunda dimensión, *derechos fundamentales*, distingue 4 componentes y 14 indicadores. De entre estos últimos, ninguno revela una situación satisfactoria en el país, 7 revelan una situación aceptable y otros 7 una situación deficitaria.

En las series históricas de estos indicadores, se aprecia un avance en cuanto a libertades básicas. Sin embargo, los datos oficiales confirman que todavía se registra un alto número de muertes a manos de la Policía. Asimismo, el país no avanza como debería en materia de derechos sexuales y reproductivos, igualdad de género e inclusión de colectivos en situaciones de exclusión y/o vulnerabilidad, como la comunidad LGTB o las personas inmigrantes haitianas y sus descendientes.

Debido a una disminución constante en la puntuación de la República Dominicana en el llamado Índice de Libertad de Freedom House, en 2016, cuando el país alcanzó una puntuación de 70 sobre 100, esta organización cambió su clasificación. Así, pasó de considerar a la República Dominicana como un país “libre” a considerarla como un país

“parcialmente libre” en 2016. La puntuación de la República Dominicana continuó su tendencia a la baja, reduciéndose hasta llegar a un 67 sobre 100 en 2018. La clasificación “parcialmente libre” implica que el país presenta violaciones a algunas de las libertades civiles o políticas.

Los derechos de las mujeres exhiben déficits en todos los indicadores. La República Dominicana es uno de los pocos países en el mundo en los que todavía se criminaliza totalmente el aborto, en cualquier circunstancia. El país se encuentra entre los países de América Latina y el Caribe con un mayor número de feminicidios, y figura entre los países de la región con peores resultados en atención médica a embarazadas - en especial en casos de embarazo adolescente - y nuevas madres. El país también está rezagado en materia de participación y representación política de las mujeres, en comparación con algunos países de América Latina y el Caribe.

La situación de las personas inmigrantes haitianas y de sus descendientes revela retrocesos y dificultades para garantizar la plena vigencia del ejercicio de sus Derechos Humanos fundamentales. Los datos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes, ENI-2017, ratifican que, tanto las personas inmigrantes haitianas como sus descendientes viven en condiciones de mayor pobreza y marginalidad que el resto de la población, incluyendo a otros migrantes.

Finalmente, pese a cierta tendencia favorable a la diversidad sugerida por las encuestas de opinión pública, los derechos de las personas con orientaciones sexuales distintas a la heterosexualidad aparecen en peligro. No existe, por ejemplo, ninguna modalidad legal de convivencia, análoga al matrimonio, para las parejas del mismo sexo.

3. La tercera dimensión, *Estado de Derecho*, se estudia a través de 4 componentes y 21 indicadores. Entre ellos, apenas 2 indicadores muestran una situación satisfactoria, apenas 4 indicadores son

aceptables, y 15 indicadores reflejan una situación deficitaria en el país.

Los datos exponen la gran debilidad institucional de la República Dominicana y el relativo estancamiento de las reformas institucionales acometidas. El país consistentemente se encuentra entre los últimos lugares de América Latina y el Caribe para esta dimensión. Lo mismo ocurre al compararlo con otros 35 países de ingreso medio alto a nivel mundial.

La República Dominicana presenta calificaciones bajas y muy bajas en lo relativo a los límites y controles de los poderes Legislativo y Judicial sobre el Ejecutivo, la independencia del Poder Judicial, la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas del funcionariado público. Asimismo, el país se encuentra entre los 40 más inseguros a nivel mundial, pese a avances importantes en este ámbito.

Se observa que el Poder Ejecutivo tiene un amplio margen de discrecionalidad, lo que afecta negativamente al imperio de la Ley y al respeto a los derechos fundamentales. Esta circunstancia se refleja asimismo en los niveles de confianza ciudadana en las instituciones, como el Poder Judicial, el Congreso Nacional y la Policía Nacional, que en la última década han descendido significativamente, y más rápido que la media regional.

4. Como cuarta dimensión se desarrolla la *calidad de la gestión pública*, desagregada en 3 componentes y 13 indicadores, de los cuales 3 indicadores reportan una clasificación satisfactoria, 6 indicadores resultan aceptables, y los restantes 4 indicadores muestran situaciones deficitarias.

Se debe resaltar, no obstante, que el país ha avanzado en la modernización y profesionalización de la Administración Pública en las dos últimas décadas, incluso más que el promedio de la región. Los déficits conciernen a la confianza de la opinión pública respecto a instituciones definitorias de cualquier ré-

gimen político: los poderes Legislativo y Judicial y la Policía. La baja consideración que merecen estas instituciones clave ante la ciudadanía podría ser una de las razones de la ambivalencia ante la alternativa “democracia vs. autoritarismo”.

5. La quinta dimensión, *calidad de vida y equidad social y económica*, se estudia en 5 componentes y 26 indicadores. Entre estos últimos, 5 indicadores muestran una situación satisfactoria, 5 indicadores son aceptables, y 16 indicadores revelan situaciones deficitarias. Esta dimensión, junto con la tercera, *Estado de derecho*, destaca por presentar la mayoría absoluta de sus indicadores con una clasificación deficitaria.

Respondiendo al enfoque de democracia sustantiva, esta dimensión evidencia que en el país existen grandes desigualdades, en particular asociadas al ingreso, que impactan decisivamente el acceso a la educación y a la salud de calidad. Asimismo, el acceso a una vivienda digna es limitado.

Estos déficits contrastan con el vigoroso crecimiento de la economía dominicana desde inicios del siglo XXI, lo cual ubica a la República Dominicana entre los países más desiguales del mundo, inserto en la región más desigual del mundo.

6. Por último, la sexta dimensión a través de la cual este estudio aborda la calidad de la democracia en la República Dominicana es la *cultura política democrática*. Se seleccionan dos componentes, divididos en 4 indicadores. Para 3 de estos indicadores, los resultados revelan una situación aceptable, y para el

indicador restante, una situación satisfactoria. Esta es la única dimensión en la que no se registran indicadores con una clasificación deficitaria.

Pese a ello, queda de manifiesto la yuxtaposición en el imaginario colectivo de la ciudadanía dominicana, de valores autoritarios y democráticos, con una preocupante tendencia a la baja del apoyo a la democracia. Esta tendencia debe vigilarse, pues es consistente con el juicio que merecen las principales instituciones del sistema, y a una mayor confianza relativa en el Ejecutivo y las Fuerzas Armadas.

Cabe destacar el alto nivel de participación de la ciudadanía dominicana en organizaciones de carácter cívico de la sociedad civil organizada, ubicando al país en el tercer lugar entre los 27 países de América Latina y el Caribe considerados para este indicador.

Con todas las salvedades que ya se expresaron, referidas a la disponibilidad, compatibilidad y comparabilidad de las distintas fuentes, a continuación se presentan una tabla y dos gráficos que de ella se desprenden, clasificando los indicadores según el sistema de “semáforo”, de la siguiente manera:

- **Rojo** expresa que la situación del país es deficitaria para este indicador;
- **Amarillo** expresa que la situación es aceptable para este indicador; y
- **Verde** expresa que la situación es satisfactoria para este indicador.

SEMÁFARO DE INDICADORES

Tabla Semáforo 1.

| DIMENSIÓN 1: DERECHOS POLÍTICOS Y SISTEMA ELECTORAL | | | | |
|--|-----------------|-------------|-----------------|--------------|
| Dimensiones, componentes e indicadores | Fuente | Rojo | Amarillo | Verde |
| COMPONENTE 1.1: ELECCIONES JUSTAS Y LIBRES | | | | |
| 1.1.1: Autonomía del Órgano Electoral | Instituto V-Dem | Rojo | | |
| 1.1.2: Capacidad del Órgano Electoral | Instituto V-Dem | | | Verde |
| 1.1.3: Registro de votantes | Instituto V-Dem | | | Verde |
| 1.1.4: Compra de votos | Instituto V-Dem | Rojo | | |
| 1.1.5: Otras irregularidades en el proceso electoral | Instituto V-Dem | Rojo | | |
| 1.1.6: Intimidación por parte de agentes estatales | Instituto V-Dem | | | Verde |
| 1.1.7: Intimidación por parte de agentes no estatales | Instituto V-Dem | | | Verde |
| 1.1.8: Elecciones equitativas (competitivas) | Instituto V-Dem | | Amarillo | |
| COMPONENTE 1.2: DERECHO DE ASOCIACIÓN | | | | |
| 1.2.1: Partidos prohibidos | Instituto V-Dem | | | Verde |
| 1.2.2: Barreras para la creación de partidos | Instituto V-Dem | | Amarillo | |
| 1.2.3: Autonomía de los partidos de oposición | Instituto V-Dem | | Amarillo | |
| 1.2.4: Multipartidismo electoral | Instituto V-Dem | | | Verde |
| 1.2.5: Control de “entrada - salida” de las organizaciones civiles | Instituto V-Dem | | | Verde |
| 1.2.6: Represión de la sociedad civil por parte del Estado | Instituto V-Dem | | Amarillo | |
| COMPONENTE 1.3: DEFINICIÓN INCLUYENTE DE CIUDADANÍA | | | | |
| 1.3.1: Proporción de la población con derecho al sufragio | Instituto V-Dem | | | Verde |
| 1.3.2: Derechos políticos de las minorías | Freedom House | Rojo | | |
| COMPONENTE 1.4: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE PRENSA | | | | |
| 1.4.1: Censura a medios de comunicación | Instituto V-Dem | | Amarillo | |
| 1.4.2: Hostigamiento a periodistas | Instituto V-Dem | | Amarillo | |
| 1.4.3: Parcialidad de los medios de comunicación | Instituto V-Dem | | Amarillo | |
| 1.4.4: Autocensura de los medios de comunicación | Instituto V-Dem | Rojo | | |
| 1.4.5: Existencia de medios de comunicación críticos | Instituto V-Dem | Rojo | | |
| 1.4.6: Diversidad de puntos de vista en los medios de comunicación | Instituto V-Dem | | Amarillo | |
| 1.4.7: Libertad de discusión de la ciudadanía | Instituto V-Dem | | | Verde |
| 1.4.8: Libertad de expresión académica y cultural | Instituto V-Dem | | Amarillo | |

Elaboración propia, a partir de los datos de las fuentes mencionadas en las tablas.

Tabla Semáforo 1. (Continuación)

| DIMENSIÓN 1: DERECHOS POLÍTICOS Y SISTEMA ELECTORAL | | | | |
|--|-----------------|-------------|-----------------|--------------|
| Dimensiones, componentes e indicadores | Fuente | Rojo | Amarillo | Verde |
| COMPONENTE 1.5: FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS | | | | |
| 1.5.1: Financiación pública de campañas electorales | Instituto V-Dem | | | |
| 1.5.2: Revelación del origen del financiamiento de las campañas | Instituto V-Dem | | | |
| COMPONENTE 1.6: CULTURA DEMOCRÁTICA DE LOS PARTIDOS | | | | |
| 1.6.1: Forma de elegir las directivas y candidaturas de los partidos | Instituto V-Dem | | | |
| 1.6.2: Vinculación del partido con sus bases | Instituto V-Dem | | | |
| 1.6.3: Número de mujeres en puestos directivos de los partidos | PNUD | | | |
| 1.6.4: Número de candidaturas de mujeres | PNUD | | | |
| Total de indicadores para esta dimensión: 30 | | 10 | 10 | 10 |

Tabla Semáforo 2.

| DIMENSIÓN 2: DERECHOS FUNDAMENTALES | | | | |
|---|---|-------------|-----------------|--------------|
| Dimensiones, componentes e indicadores | Fuente | Rojo | Amarillo | Verde |
| COMPONENTE 2.1: LIBERTADES CIVILES | | | | |
| 2.1.1: Índice de Libertades Civiles | Freedom House | | | |
| 2.1.2: Déficit de libertades básicas | Barómetro de las Américas | | | |
| 2.1.3: Ausencia de violencia estatal | Procuraduría General de la República Dominicana | | | |
| COMPONENTE 2.2: IGUALDAD DE GÉNERO | | | | |
| 2.2.1: Mujeres en cargos públicos electos y designados | PNUD/CEPAL | | | |
| 2.2.2: Ausencia de violencia contra las mujeres | CEPAL | | | |
| 2.2.3: Embarazo en adolescentes | ENDESA (ONE) | | | |
| 2.2.4: Derechos reproductivos | Barómetro de las Américas | | | |
| 2.2.5: Equidad socioeconómica entre mujeres y hombres | PNUD/CEPAL | | | |
| COMPONENTE 2.3: SITUACIÓN DE PERSONAS INMIGRANTES HAITIANAS Y DE SUS DESCENDIENTES | | | | |
| 2.3.1: Acceso a documentación por parte de personas inmigrantes haitianas | ENI (ONE) | | | |
| 2.3.2: Acceso a documentación para personas descendientes de personas inmigrantes haitianas | ENI (ONE) | | | |
| 2.3.3: Nacionalidad para personas descendientes de personas inmigrantes haitianas | ENI (ONE) | | | |
| 2.3.4: Derechos económicos y sociales de personas descendientes de personas inmigrantes haitianas | ENI (ONE) | | | |
| COMPONENTE 2.4: SITUACIÓN IDENTIDAD SEXUAL DIVERSA | | | | |
| 2.4.1: Situación legal: matrimonio del mismo sexo y opiniones sobre personas LGBT | Barómetro de las Américas | | | |
| 2.4.2: Derechos políticos de la comunidad LGBT | Instituto V-Dem | | | |
| Total de indicadores para esta dimensión: 14 | | 7 | 7 | 0 |

Tabla Semáforo 3.

| DIMENSIÓN 3: ESTADO DE DERECHO | | | | |
|---|--|-------------|-----------------|--------------|
| Dimensiones, componentes e indicadores | Fuente | Rojo | Amarillo | Verde |
| COMPONENTE 3.1: FRENOS Y CONTRAPESOS | | | | |
| 3.1.1: Límites legislativos al Ejecutivo | Proyecto Mundial de Justicia/ Instituto V-Dem | | | |
| 3.1.2: Límites judiciales al Ejecutivo | Proyecto Mundial de Justicia/ Instituto V-Dem | | | |
| 3.1.3: Auditoría pública independiente | Proyecto Mundial de Justicia | | | |
| 3.1.4: Sanciones por mala conducta oficial | Proyecto Mundial de Justicia | | | |
| 3.1.5: Frenos no gubernamentales | Proyecto Mundial de Justicia | | | |
| 3.1.6: Transición legal del poder | Proyecto Mundial de Justicia | | | |
| COMPONENTE 3.2: AUSENCIA DE CORRUPCIÓN | | | | |
| 3.2.1: Ausencia de corrupción en el Ejecutivo | Proyecto Mundial de Justicia | | | |
| 3.2.2: Ausencia de corrupción en la Judicatura | Proyecto Mundial de Justicia | | | |
| 3.2.3: Ausencia de corrupción en la Policía y las Fuerzas Armadas | Proyecto Mundial de Justicia | | | |
| 3.2.4: Ausencia de corrupción en el Legislativo | Proyecto Mundial de Justicia | | | |
| COMPONENTE 3.3: SEGURIDAD CIUDADANA | | | | |
| 3.3.1: Ausencia de crimen | Proyecto Mundial de Justicia/ Barómetro de las Américas | | | |
| 3.3.2: Ausencia de conflicto civil | Proyecto Mundial de Justicia | | | |
| 3.3.3: Ausencia de justicia por la propia mano | Proyecto Mundial de Justicia | | | |
| 3.3.4: Tasa de homicidios | ONUDD/IPS /OSC | | | |
| COMPONENTE 3.4: EFICACIA DEL PODER JUDICIAL | | | | |
| 3.4.1: Investigación efectiva | Proyecto Mundial de Justicia | | | |
| 3.4.2: Sentencia efectiva y oportuna | Proyecto Mundial de Justicia | | | |
| 3.4.3: Sistema penitenciario efectivo | Proyecto Mundial de Justicia | | | |
| 3.4.4: Ausencia de discriminación | Proyecto Mundial de Justicia | | | |
| 3.4.5: Ausencia de corrupción | Proyecto Mundial de Justicia | | | |
| 3.4.6: Ausencia de influencia indebida del Ejecutivo | Proyecto Mundial de Justicia | | | |
| 3.4.7: Debido proceso de Ley | Proyecto Mundial de Justicia | | | |
| Total de indicadores para esta dimensión: 21 | | 15 | 4 | 2 |

Tabla Semáforo 4.

| DIMENSIÓN 4: CALIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA | | | | |
|---|---------------------------|-------------|-----------------|--------------|
| Dimensiones, componentes e indicadores | Fuente | Rojo | Amarillo | Verde |
| COMPONENTE 4.1: EFICACIA DEL GOBIERNO | | | | |
| 4.1.1: Efectividad del Gobierno | Banco Mundial | | | |
| 4.1.2: Calidad regulatoria | Banco Mundial | | | |
| 4.1.3: Aprobación del Gobierno | Latinobarómetro | | | |
| COMPONENTE 4.2: CONFIANZA CIUDADANA EN LAS INSTITUCIONES | | | | |
| 4.2.1: Confianza en el Órgano Legislativo | Latinobarómetro | | | |
| 4.2.2: Confianza en el Ejecutivo | Latinobarómetro | | | |
| 4.2.3: Confianza en el Poder Judicial | Latinobarómetro | | | |
| 4.2.4: Confianza en la Policía | Latinobarómetro | | | |
| 4.2.5: Confianza en las Fuerzas Armadas | Latinobarómetro | | | |
| COMPONENTE 4.3: AUTONOMÍA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL Y DEMOCRACIA LOCAL | | | | |
| 4.3.1: Confianza en el Ayuntamiento | Barómetro de las Américas | | | |
| 4.3.2: Satisfacción con los servicios locales | Barómetro de las Américas | | | |
| 4.3.3: Participación en reuniones de la autoridad local | Barómetro de las Américas | | | |
| 4.3.4: Presentación de peticiones a las autoridades locales | Barómetro de las Américas | | | |
| 4.3.5: Uso de presupuesto participativo en los Ayuntamientos | FEDOMU | | | |
| Total de indicadores para esta dimensión: 13 | | 4 | 6 | 3 |

Tabla Semáforo 5.

| DIMENSIÓN 5: CALIDAD DE VIDA Y EQUIDAD SOCIAL Y ECONÓMICA | | | | |
|--|---------------------------|-------------|-----------------|--------------|
| Dimensiones, componentes e indicadores | Fuente | Rojo | Amarillo | Verde |
| COMPONENTE 5.1: ACCESO A LA EDUCACIÓN DE CALIDAD | | | | |
| 5.1.1: Matriculación en educación primaria | Índice de Progreso Social | | | |
| 5.1.2: Matriculación en educación secundaria | Índice de Progreso Social | | | |
| 5.1.3: Años de educación terciaria | Índice de Progreso Social | | | |
| 5.1.4: Universidades con <i>ranking</i> mundial | Índice de Progreso Social | | | |
| 5.1.5: Acceso igualitario a una educación de calidad | Instituto V-Dem | | | |
| 5.1.6: Calidad de educación en lectoescritura | Pruebas PISA | | | |
| 5.1.7: Calidad de educación en matemáticas | Pruebas PISA | | | |
| 5.1.8: Calidad de educación en Ciencias | Pruebas PISA | | | |
| 5.1.9: Acceso a tecnología | Pruebas PISA | | | |

Tabla Semáforo 5. (Continuación)

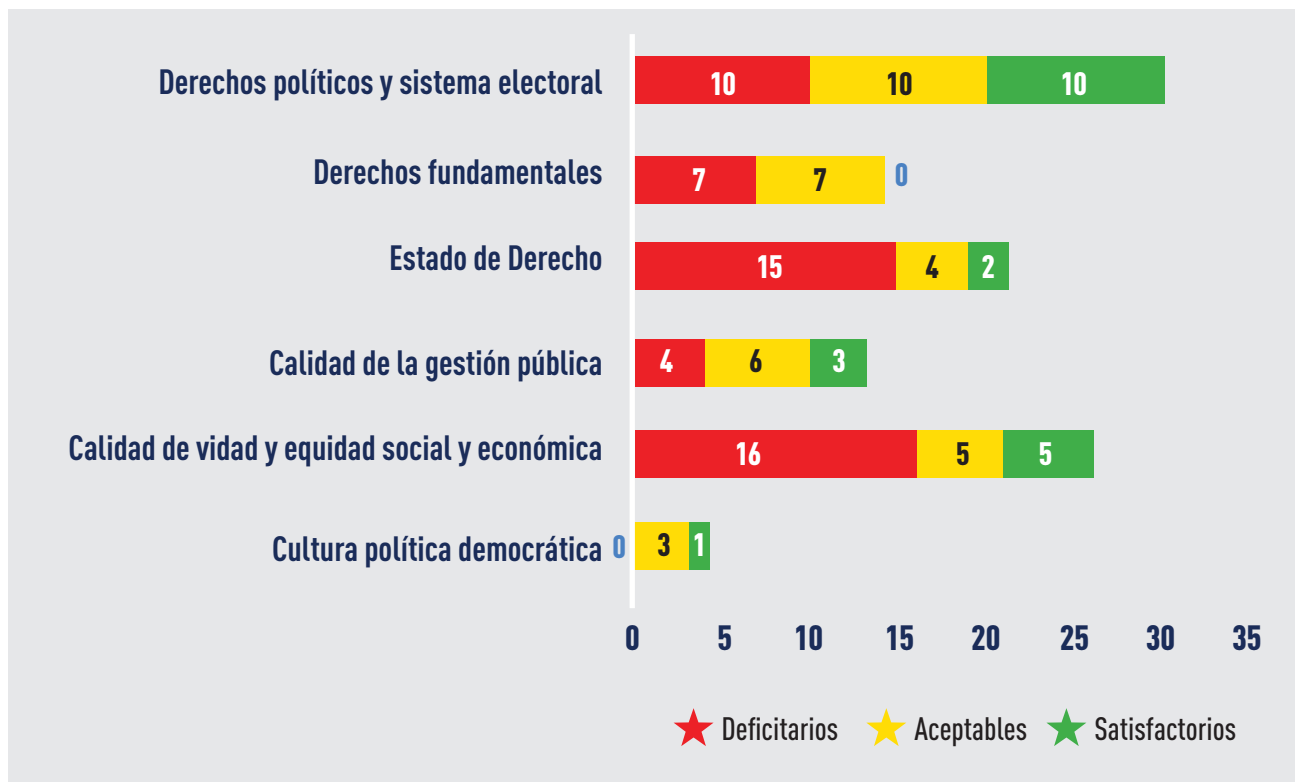
| DIMENSIÓN 5: CALIDAD DE VIDA Y EQUIDAD SOCIAL Y ECONÓMICA | | | | |
|--|---------------------------|-------------|-----------------|--------------|
| Dimensiones, componentes e indicadores | Fuente | Rojo | Amarillo | Verde |
| COMPONENTE 5.2: ACCESO A SERVICIOS DE SALUD DE CALIDAD | | | | |
| 5.2.1: Mortalidad materna | CEPAL | | | |
| 5.2.2: Mortalidad infantil | CEPAL | | | |
| 5.2.3: Desnutrición infantil crónica | Índice de Progreso Social | | | |
| 5.2.4: Muertes prematuras por enfermedades no contagiosas | Índice de Progreso Social | | | |
| 5.2.5: Muertes por enfermedades infecciosas | Índice de Progreso Social | | | |
| 5.2.6: Acceso igualitario a servicios de salud de calidad | Instituto V-Dem | | | |
| 5.2.7: Gasto en salud | OMS | | | |
| 5.2.8: Aseguramiento en salud | ONE | | | |
| COMPONENTE 5.3: ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA | | | | |
| 5.3.1: Instalaciones sanitarias en la vivienda | Índice de Progreso Social | | | |
| 5.3.2: Servicio de agua en la vivienda | Índice de Progreso Social | | | |
| 5.3.3: Servicio eléctrico de calidad en la vivienda | Índice de Progreso Social | | | |
| 5.3.4: Ausencia de contaminación en la vivienda | Índice de Progreso Social | | | |
| 5.3.5: Prevención de riesgo de desastres | PNUD/PNUMA | | | |
| COMPONENTE 5.4: EQUIDAD DE INGRESO Y RIQUEZA | | | | |
| 5.4.1: Crecimiento de la economía | Banco Mundial | | | |
| 5.4.2: Ingreso per cápita | Banco Mundial | | | |
| 5.4.3: Necesidades básicas insatisfechas | SISDOM (MEPyD) | | | |
| 5.4.4: Desigualdad económica | Banco Mundial | | | |
| Total de indicadores para esta dimensión: 26 | | 16 | 5 | 5 |

Tabla Semáforo 6.

| DIMENSIÓN 6: CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA | | | | |
|--|---------------------------|-------------|-----------------|--------------|
| Dimensiones, componentes e indicadores | Fuente | Rojo | Amarillo | Verde |
| COMPONENTE 6.1: PRESENCIA DE VALORES DEMOCRÁTICOS | | | | |
| 6.1.1: Apoyo a la democracia | Latinobarómetro | | | |
| 6.1.2: Actitudes autoritarias | Barómetro de las Américas | | | |
| COMPONENTE 6.2: CIUDADANÍA ACTIVA | | | | |
| 6.2.1: Participación de la sociedad civil organizada | Instituto V-Dem | | | |
| 6.2.2: Participación cívica | Barómetro de las Américas | | | |
| Total de indicadores para esta dimensión: 4 | | 0 | 3 | 1 |
| TOTAL DE INDICADORES PARA LAS 6 DIMENSIONES: 108 | | 52 | 35 | 21 |

GRÁFICO S1

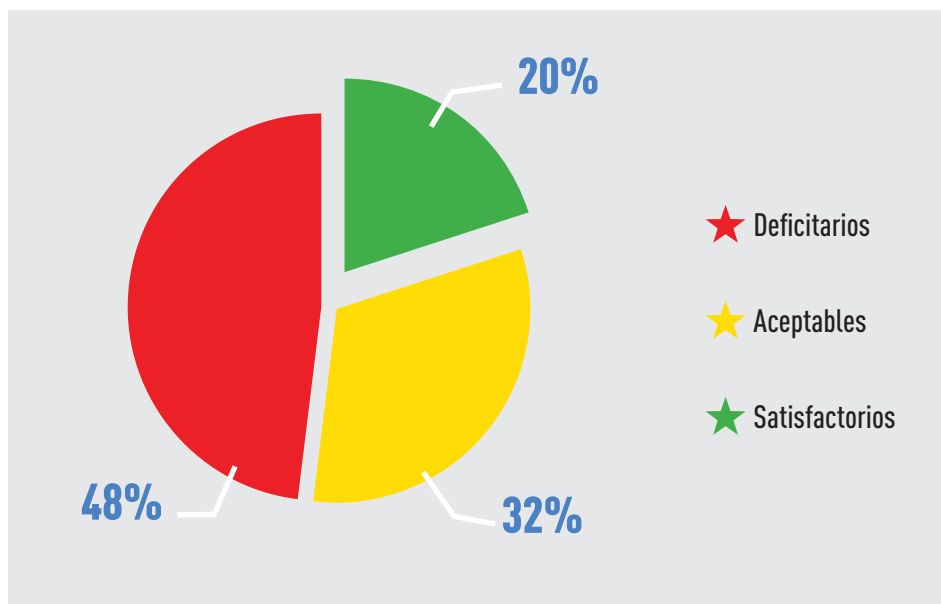
SEMÁFORO DE INDICADORES, POR DIMENSIÓN REPÚBLICA DOMINICANA (2018)



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de este Informe (2018)

GRÁFICO S2

SEMÁFORO DE INDICADORES REPÚBLICA DOMINICANA (2018)



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de este Informe (2018)

CONSIDERACIONES FINALES

Los propósitos de este Informe sobre Calidad Democrática en la República Dominicana son, a grandes rasgos, la divulgación y la incidencia. Gracias a su publicación, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo aspira a que los datos y análisis que lo componen cobren la más amplia difusión, tanto para involucrar a la opinión pública ciudadana en el estado y desarrollo de las instituciones democráticas dominicanas, como para impactar la agenda de las instancias de toma de decisión políticas y sociales.

La Monografía **40 años de Democracia en la República Dominicana**, que constituye la primera parte de este documento, contextualiza y permite poner en perspectiva la “instantánea” que ofrece el Informe en la segunda parte.

Como se ha indicado en reiterados momentos, para elaborar el Informe sobre Calidad Democrática en la República Dominicana no se produjeron datos originales, sino que el equipo de investigación se basó en el análisis, cruce y sistematización de fuentes ya existentes. Se recurrió a 15 Índices y encuestas internacionales, y a 9 encuestas nacionales, estas últimas provenientes de organismos estatales.

Las distintas fuentes tienen variadas metodologías para recolectar y procesar sus datos. El Informe se enriquece con esa diversidad, aunque esto implique un reto cuando esas diferencias no permiten la comparación directa, o las series no corresponden a los mismos años.

El equipo de investigación siempre tuvo presente que la construcción de indicadores de calidad democrática es perfectible y falible. De ningún modo los Índices utilizados constituyen un dato objetivo, sino que emergen de consideraciones teóricas que, en muchos casos, se corresponden con sesgos ideológicos y metodológicos. La construcción de indicadores propios, empero, no disiparía estas prevenciones, sino que engrosaría la lista de fuentes “perfectibles y falibles”. Para conjurar, al menos en parte, estas dificultades, se recurrió a un alto número de fuentes, de la más variada adscripción ideológica y metodológica.

La casi totalidad de los datos finales son de 2017 o 2018, solo algunos son de fechas anteriores, referidos a periodos plurianuales que no se habían completado al momento de redactarse este estudio. Podemos afirmar, entonces, que el Informe presenta un “estado de la situación” en cuanto a la evaluación de la calidad democrática en la República Dominicana.

Como resulta del “semáforo” de indicadores:

- Los déficits de la democracia dominicana no son coyunturales sino estructurales: afectan a los pilares de la institucionalidad y tienen efectos sobre la relación de la ciudadanía con el poder y de la ciudadanía para consigo misma, así como sobre las dinámicas de poder entre las tres ramas vertebradoras del Estado.
- Estos déficits contrastan con los altos niveles de crecimiento del PIB en la República Dominicana

durante las primeras dos décadas del siglo XXI. El progreso económico no fue lo suficientemente acompañado por progreso institucional ni social, ni por una mejora sustancial en la redistribución de la riqueza. Las desigualdades económicas, sociales y políticas están presentes y son transversales a todas las dimensiones, componentes e indicadores estudiados.

- En este escenario poco propicio para el ejercicio del derecho al desarrollo sostenible de las dominicanas y los dominicanos, destaca el vigor de la sociedad civil organizada en el país, que sostiene directa o indirectamente la mitad de los indicadores con registros satisfactorios.
- El carácter estructural de los déficits democráticos implica que, para superarlos, es necesario diseñar y ejecutar políticas públicas basadas en la planificación e impulsar las pertinentes reformas normativas. Es indispensable una voluntad de cambio sostenida en el tiempo, en particular de las élites políticas, económicas y sociales, que hoy no resulta evidente.
- Un balance tan deficitario de la calidad democrática en la República Dominicana, donde apenas un 20% de los indicadores considerados exhiben puntuaciones satisfactorias, sugiere un sistema frágil y vulnerable a turbulencias políticas, económicas o sociales, de origen interno o externo.

A la hora de formular recomendaciones, este trabajo enfrenta una ventaja y un inconveniente. La ventaja es la naturaleza comparativa del Informe, que permitiría remitirse a los países donde determinadas políticas públicas han tenido un éxito verificado, para encontrar allí buenas prácticas que merezcan ser exploradas. El inconveniente es que, puesto que se registraron 52 indicadores deficitarios, resulta inabordable formular recomendaciones fundadas para cada campo de política pública al que pertenecen las brechas señaladas.

Adicionalmente, el Informe sistematiza datos y análisis conocidos, cuyos abordajes ya están incorporados, algunos con largo recorrido, en la agenda política del país, aunque sin resultados fehacientes.

El Informe llama la atención sobre algunas circunstancias de contexto que impactan decisivamente en el quehacer sociopolítico colectivo, teniendo en cuenta las experiencias y evidencias de otras latitudes, pero también, y muy en especial, las idiosincrasias derivadas de acontecimientos nacionales:

- Los déficits de calidad democrática en la República Dominicana no le son exclusivos, sino que se aprecian reiteradamente en la región y en el mundo. Resulta menos frecuente, en cambio, el contraste que se manifiesta en el país entre el vigoroso y sostenido crecimiento económico y los escasos progresos institucionales y sociales, cuya consecuencia más inmediata es una extendida y persistente desigualdad.
- El país cuenta con élites ilustradas y cosmopolitas, y con una ciudadanía activa, que se organiza y participa en las esferas pública y comunitaria. Teniendo en cuenta estas fortalezas, la lentitud que se aprecia en los avances en materia institucional y social sugiere una dirigencia ensimismada, que no está incorporando, o está menospreciando, datos de la realidad que imponen actuar rápida y enérgicamente para evitar males mayores.
- La globalización acelerada a partir de la década de 1980, beneficiosa y fermental en tantos sentidos, también potenció e internacionalizó fenómenos desestabilizadores, con capacidad de sacudir los cimientos de instituciones y costumbres, Gobiernos y sociedades. El ingente número de migrantes empujados por conflictos, pobreza u otros tipos de opresión, la corrupción a escala multinacional y el narcotráfico, por nombrar algunos fenómenos, no pueden ser

detenidos por fronteras, mares, ni blindajes físicos de especie alguna.

- Los riesgos que enfrentan los países frente a estas amenazas de orden global supondrían, principalmente, una pérdida del control nacional y democrático de los procesos políticos internos, la Administración de Justicia y la paz y estabilidad sociales. Hasta donde se puede apreciar, estas amenazas solo pueden conjurarse, si acaso, promoviendo intervenciones que fortalezcan la democracia en todas sus dimensiones.
- Que solo un 20% de los 108 indicadores de la calidad democrática considerados registre una situación aceptable en la República Dominicana no autoriza a ser complaciente, sino que obliga a las y los dirigentes nacionales en los ámbitos político, económico, académico y social, a actuar sobre las prioridades que señalan las evidencias, con la urgencia que reclaman las circunstancias.

En conclusión, la democracia, cuya versión moderna cuenta apenas con un par de siglos, sigue en construcción y suma exigencias de la ciudadanía, al mismo tiempo que es acosada por amenazas globales y tentaciones autoritarias. Hasta nuevo hallazgo, no hay mejor proyecto para los pueblos, ni obligación más severa para sus dirigentes, que preservarla y fortalecerla, procurando que toda la ciudadanía disfrute íntegramente de sus promesas de libertad, progreso y justicia social. El presente estudio espera constituirse en una contribución a esos propósitos.



BIBLIOGRAFÍA

Administradora de Subsidios Sociales, Vicepresidencia de la República Dominicana. (2018). Subsidios Sociales Administrados; Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, Santo Domingo.

Disponible en: http://consultadess.gob.do/v2/P_SoloTexto.aspx?EntId=241

Administradora de Subsidios Sociales, Vicepresidencia de la República Dominicana. (2018). Censo del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), Tarjetas de Subsidios, Santo Domingo.

Disponible en: http://consultadess.gob.do/v2/P_SoloTexto.aspx?EntId=205

Amnistía Internacional (2018). Informe 2017/18, Datos de País: República Dominicana. (2017). Londres.

Disponible en:

<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais/show/republica-dominicana-2/>

Balibar, E. (2013). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Base de Datos del Informe de Desarrollo Humano, pp. 29 - 31 y 80 - 82, Ciudadanía, Adriana Hidalgo Editora, Buenos Aires.

Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/composite/GII>

Banco Central de la República Dominicana (BCRD). (2016). Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo, Santo Domingo.

Disponible en: <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2539-mercado-de-trabajo-enft>

Banco Mundial. (2017). Indicador de Eficacia del Buen Gobierno, República Dominicana.

Banco Mundial. (2017). Indicador de Calidad Regulatoria, República Dominicana.

Banco Mundial. (2018). Índice de Gini (1996 - 2016), República Dominicana.

Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=DO>

- Banco Mundial. (2018).** Tasa de Crecimiento del PIB a Precios Constantes, 1996 - 2017, República Dominicana.
Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=DO>
- Banco Mundial. (2018).** Ingreso Nacional Bruto per Cápita, 1996 - 2017, República Dominicana.
Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GNP.PCAP.CD?locations=DO>
- CEPALSTAT. (2018).** Base de Datos en Línea de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile.
Disponible en: <http://interwp.cepal.org/sisgen/>
- Belique, A. M. (2017).** Apátridas, Segregación Racial y Violación de Derechos: Balance y Retos tras 4 Años de la Sentencia, Perspectivas, No. 6 - 17, Fundación Friedrich Ebert, Santo Domingo.
Disponible en: <http://www.fescaribe.org/wpcontent/uploads/2018/04/ApatridiasSegregacionRacialViolacion-DerechosFINAL.pdf>
- Bitar, S. (2017).** Los Desafíos de la Democracia en América Latina: Cómo Gobernar Mejor. Latin American Studies Association (LASA Fórum), Vol. XLVIII, No. 3, pp. 19 - 24, Universidad de Pittsburgh, Pittsburgh.
- Bosch, J. (1969).** Dictadura con Respaldo Popular, Editora Alfa y Omega, Santo Domingo.
- Bolívar, J. (1996).** Trauma Electoral, Editorial AA, Santo Domingo.
- Booth, J. A. (2009).** The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations, pp. 203 - 204, Cambridge University Press, Cambridge.
- Brea, R., Duarte, I., Tejada, R. y Báez, C. (1995).** Estado de Situación de la Democracia Dominicana (1978 - 1992), Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Santo Domingo.
- Brun, A., y Diamond, L. (2014).** Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Bühlmann, M., Merkel, W., et al. (2012).** The Democracy Barometer: a New Instrument to Measure the Quality of Democracy and its Potential for Comparative Research, European Political Science, Vol. 11, No. 4, pp. 519 - 536, Basingstoke.
Disponible en: <https://doi.org/10.1057/eps.2011.46>

- Carreras, M. (2012).** Party Systems in Latin America after the Third Wave: A Critical Re-assessment, *Journal of Politics in Latin America*, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Institute of Latin American Studies, 4, 1, pp. 135 - 153, Hamburgo.
- Catrain, P. y Oviedo, J. (1981).** Estado y Crisis Política; República Dominicana 1980, Alfa y Omega, Santo Domingo.
- Catrain, P. (1991).** República Dominicana: Crisis de las Alternativas, *Revista Nueva Sociedad* (NUSO), Democracia y Política en América Latina, No. 115, sept - oct 1991, Buenos Aires.
- Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM). (2014).** Encuesta Nacional Demográfica y de Salud 2013 en la República Dominicana (ENDESA), pág. xxxii, Santo Domingo. Disponible en: <https://dhsprogram.com/pubs/pdf/FR292/FR292.pdf>
- Centro de Investigaciones y Estudios Sociales de la Universidad Iberoamericana (CIES-UNIBE). (2004).** Estado de la Democracia en la República Dominicana, Informe Ejecutivo, Editora Taina, Santo Domingo.
- Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles (CREES). (2016).** El Presupuesto y el Desempeño del Poder Judicial Dominicano, Santo Domingo.
Disponible en:
<http://www.finjus.org.do/index.php/blog/item/151-el-presupuesto-y-el-desempeno-del-poder-judicial-dominicano-crees>
- Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles (CREES). (2017).** Gráfica del Día: Gasto en Remuneraciones a Empleados del Gobierno Central, ene - jun 2010 - 2017, Santo Domingo.
Disponible en:
<http://www.crees.org.do/es/gr%C3%A1fica-del-d%C3%ADa-gasto-en-remuneraciones-empleados-del-gobierno-central-ene-jun-2010-2017>
- CID Latinoamérica. (2018).** Encuesta CID Latinoamérica, Septiembre 2018.
- Clemente, F. (2011).** La Pobreza como Crítica Política a la Democracia. Implicaciones Filosófico - Políticas de la Privación de Capacidades Básicas, *Universidad Philosophica* 57, Año 28, jul - dic 2011, pp. 37 - 60, Bogotá.
- Collado, M. (2018).** La Informalidad Continúa en Aumento en República Dominicana, Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles (CREES), 12/03/2018, Santo Domingo.
Disponible en:
<https://www.crees.org.do/es/art%C3%ADculo/la-informalidad-contin%C3%BAa-en-aumento-en-rep%C3%BAblica-dominicana>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas. (2018). Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2018, pp. 81, 91, 207 - 208 y 239, Santiago de Chile.

Disponible en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43964/141/S1800837_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas. (2018). Panorama Social de América Latina 2017, pág. 42, Santiago de Chile.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2011). Capítulo V, Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, Informe Anual 2010, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Washington D. C.

Disponible en: http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (1965). Informe de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.11 Doc. 7, Washington D. C.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (1992). Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1991, OEA/Ser.L/V/II.81, Doc. 6, Rev. 1, Washington D. C.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2009). Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, Washington D. C.

Disponible en:

<https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2015). Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en República Dominicana, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 45/15, 31 de diciembre de 2015.

Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/republicadominicana-2015.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2017). Seguimiento de Recomendaciones Formuladas por la CIDH con Relación a la Situación de Derechos Humanos en República Dominicana, Washington D. C.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2017). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Vol. 2, Washington D. C. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/docs/AnexoRELE.pdf>

Conaghan, C. y Espinal, R. (1990). Unlikely Transitions to Uncertain Regimes? Democracy without Compromise in the Dominican Republic and Ecuador, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 22, No. 3, Cambridge University Press, Cambridge.

Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia de la República Dominicana (CONANI). (2003). Requisitos para Adopción Privilegiada Nacional, Conforme a los Arts. 117 - 118 de la Ley 136-3 que Crea el Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes, de 7 de agosto de 2003, Santo Domingo.
Disponible en: <http://conani.gob.do/servicios-2/adopciones/>

Constitución de la República Dominicana. (2009). Proclamada el 14 de junio de 2009, Santo Domingo.
Disponible en: <https://www.one.gob.do/Multimedia/Download?ObjId=7082>

Coppedge, M., John, G., Carl, K., et al. (2018). V-Dem Codebook, Varieties of Democracy, V-Dem Project, Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Gotemburgo, Gotemburgo.

Corporación Latinobarómetro. (2018). 1995 - 2018, Análisis de Datos Online, .
Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

Corporación Latinobarómetro. (2018). Informe 2018, pp. 5, 8, 12 - 13, 16, 21, 35, 47, 50 - 54, 62, 65, 68, 75 y 79, Santiago de Chile.
Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
<http://www.latinobarometro.org/latNewsShowMore.jsp?evYEAR=2018&evMONTH=-1>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2000). Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre Medidas Provisionales Respecto de la República Dominicana sobre Caso de Haitianos y Dominicanos de Origen Haitiano en la República Dominicana, 14 de septiembre de 2000, San José.
Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1255.pdf?view=1>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2000). Resolución sobre Medidas Provisionales a Favor de Personas Haitianas y Dominicanas de Origen Haitiano en República Dominicana, 7 de agosto de 2000, San José.
Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1256.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2000). Resolución sobre Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de la República Dominicana, 18 de agosto de 2000, San José.
Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/haitianos_se_02.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2001). Resolución sobre Medidas Provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de la República Dominicana, 26 de mayo de 2001, San José.

Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/haitianos_se_05.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2005). Sentencia sobre Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana, de 8 de septiembre de 2005, San José.

Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2007). Sentencia sobre Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas vs. República Dominicana, 28 de agosto de 2007, San José.

Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10134.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2012). Resolución sobre Medidas Provisionales Respecto de República Dominicana, 29 de febrero de 2012, San José.

Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/haitianos_se_09.pdf

Crespo, R. (2017). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), República Dominicana, “Despenalicemos el Aborto en Tres Causales, ¡Por la Salud y la Vida de las Mujeres!”, 17/06/2017, Santo Domingo. Disponible en:

http://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2017/06/17/despenalicemos-el-aborto-en-tres-causales-por-la-salud-y-la-vida-de-las-mujeres-.html

Cruz, F. (2016). Volatilidad y Competitividad Electoral en América Latina: Un Estudio Exploratorio de Seis Sistemas Partidarios, Colección, 21(26), pp. 163 - 211, Revista del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.

Disponible en:

<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/volatilidad-competitividad-electoral-america.pdf>

Cunningham, F. (2002). Theories of Democracy: A Critical Introduction, Routledge Contemporary Political Philosophy, Londres.

Dahl, R. (1971). Poliarchy: Participation and Opposition, Yale University Press, New Haven.

Decreto No. 358-12 que crea el Observatorio de Seguridad Ciudadana de la República Dominicana, G. O. No. 10684 del 24 de julio de 2012, de 16 de julio de 2012, Santo Domingo.

Disponible en:

<https://do.vlex.com/vid/observatorio-seguridad-ciudadana-dominicana-450230018>

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas (UN DESA), División de Población. (2018), Nueva York.

Disponible en: <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>

Diamond, L. (2002). Thinking about Hybrid Regimes, *Journal of Democracy*, Vol. 13, pp. 21 - 35, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Diamond, L. y Morlino, L. (2004). The Quality of Democracy: An Overview, *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 4, pp. 20 - 31, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Diamond L., y Morlino L. (2005). Assessing the Quality of Democracy, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Diamond, L., Linz J. y Lipset, S. (1989). Democracy in Developing Countries: Latin America, Vol. 4, Lynne Rienner Publishers, Boulder.

Dilla, H. (2004). República Dominicana y Haití: Entre el Peligro Supuesto y el Beneficio Tangible, *Revista Nueva Sociedad (NUSO)*, Democracia y Política en América Latina, Vol. 192, pp. 23 - 33, julio 2004, Buenos Aires.

Dirección General de Migración de la República Dominicana. (2018). Requisitos para Aplicar al Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE), Santo Domingo.

Disponible en: <https://www.migracion.gob.do/prccm/>

Domínguez, J., y Lowenthal, A. (1996). Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Duarte, I., Brea, R., Tejada, R., y Báez, C. (1996). Encuesta DEMOS 1994, Cultura Política y Democracia en República Dominicana, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, (PUCMM), Santo Domingo.

Duarte, I., Brea, R. y Tejada, R. (1998). Encuesta DEMOS 1997, Cultura Política y Democracia en la República Dominicana, Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Santo Domingo.

Duarte, I. y Brea, R. (2002). Encuesta DEMOS 2001, ¿Hacia Dónde Va la Democracia Dominicana? 1994 - 2001, Asociación Pro-Bienestar de la Familia, Santo Domingo.

Duarte, I., Brea, R. y Seligson, M. (2005). Encuesta DEMOS 2004, La Democracia Vulnerable: Insatisfacción y Desconfianza (1994 - 2004), Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Santo Domingo.

- Duarte, I. y Espinal, R. (2008).** Reformas Políticas en América Latina: República Dominicana, en Zovatto, D. y Orozco, J., Reforma Política en América Latina 1978 - 2007, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Ciudad de México.
- Edgell, E., Mechkova, V., Altman, D., et al. (2015).** When and Where Do Elections Matter? A Global Test of the Democratization by Election Hypothesis, 1900 - 2012, Working Paper Series, pág. 3, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Gotemburgo, Gotemburgo.
- EFE AMÉRICA, Sociedad, República Dominicana. (2008).** “La Muerte Infantil Sigue en Aumento en República Dominicana”, 02/11/2018, Santo Domingo.
Disponible en:
<https://www.efe.com/efe/america/sociedad/la-muerte-infantil-sigue-en-aumento-republica-dominicana/20000013-3801217>
- Espinal, R. y Oviedo, J. (1986).** Democracia y Proyecto Socialdemócrata en República Dominicana, Editora Taller, Santo Domingo.
- Espinal, R. (1987).** Autoritarismo y Democracia en la Política Dominicana, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José.
- Espinal, R. (1992).** Joaquín Balaguer: El Eterno Retorno de la Política Dominicana, Revista Nueva Sociedad (NUSO), Democracia y Política en América Latina, No. 118, Buenos Aires.
- Espinal, R. y Hartlyn, J. (1998).** Las Relaciones entre Estados Unidos y República Dominicana: El Tema de la Democracia en la Posguerra Fría, en Lozano, W., Cambio Político en el Caribe: Escenarios de la Posguerra Fría: Cuba, Haití y República Dominicana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Programa República Dominicana (FLACSO - RD) y Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Espinal, R. (1999).** Conflictos Electorales, Reformas Políticas y Proceso Democrático en la República Dominicana, en Brea, R., Espinal, R. y Valerio - Holguín, F., La República Dominicana en el Umbral del Siglo XXI: Cultura, Política y Cambio Social, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Santo Domingo.
- Espinal, F. D. (2001).** Constitucionalismo y Procesos Políticos en la República Dominicana, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Santo Domingo.
- Espinal, R., Morgan, J. y Hartlyn, J. (2010).** Sociedad Civil y Poder Político en la República Dominicana, América Latina Hoy, Vol. 56, dic 2010, pp. 37 - 58 y 210, Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, Salamanca.

Espinal, R., Morgan, J., y Seligson, M. (2012). Cultura Política de la Democracia en República Dominicana, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Vanderbilt University, Santo Domingo.

Espinal, R., Morgan, J., y Zechmesiter, E. J. (2014). Cultura Política de la Democracia en República Dominicana y en las Américas, Gobernabilidad Democrática a Través de 10 años del Barómetro de las Américas, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Vanderbilt University, Santo Domingo.

Espinal, R., Morgan J. y Zechmeister, E. (2015). Cultura Política de la Democracia en la República Dominicana y en las Américas, pág. 83, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Vanderbilt University, Santo Domingo.

Espinal, R., Morgan, J., Boidi, M. F. y Zechmeister, E. (2017). Cultura Política de la Democracia en la República Dominicana y en las Américas, 2016/2017, pp. 9 - 10, 22, 40, 42, 55 - 56, 82, 84, 90, 98, 104 - 105, 109 - 110 y 131, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Vanderbilt University, Santo Domingo.

Espinal, R., Galvan, S., y Croce, J. (2017). Más Mujeres, Más Democracia: Desafíos para la Igualdad de Género en la Política, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) República Dominicana, pp. 28 - 31, 43 y 101, Santo Domingo.

Disponible en:

<http://portal.onu.org.do/sala-prensa/publicaciones/mujeres-democracia-desafios-para-igualdad-genero-politica/1228>

Espinal, R. (2018). Estudio Complementario Descendientes de Inmigrantes en la República Dominicana, Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) República Dominicana, pp. 15, 20 - 21, 38, 78 y 132, Santo Domingo.

Faxas, L. (2007). El Mito Roto: Sistema Político y Movimiento Popular en la República Dominicana, 1961 - 1990, Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Programa República Dominicana (FLACSO - RD), Siglo XXI, Santo Domingo.

Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU). (2017). Departamento de Participación Social, Reporte de Fondos Disponibles para Presupuestos Participativos por Municipio.

Disponible en:

<https://fedomu.org.do/wp-content/uploads/2018/09/INVERSION-PPM-2017-POR-MUNICIPIO-ULTIMA-VERSION.pdf>

- Fletcher, L. y Miller, T. (2004).** New Perspectives on Old Patterns: Forced Migration of Haitians in the Dominican Republic, *Journal of Ethnic & Migration Studies*, Vol. 30, pp. 660 - 666 y 676, Londres.
- Fox, J. (1994).** The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico. *World Politics*, Center for Global, International and Regional Studies (CGIRS) at the University of California Santa Cruz, Working Paper Series, Vol. 46, No. 21994, pp. 151 - 184, Santa Cruz.
- Freedom House. (2018).** Perfil de País: República Dominicana, Washington D. C.
Disponible en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2014/dominican-republic>.
- Freedom House. (2016).** Dominican Republic, Freedom in the World 2016, Washington D. C.
Disponible en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/dominican-republic>
- Freedom House. (2018).** Freedom in the World 2018 Methodology, Washington D. C.
Disponible en: <https://freedomhouse.org/report/methodology-freedom-world-2018>
- Freidbenberg, F. y Alcántara, M. (2009).** Selección de Candidatos, Política Partidista y Rendimiento Democrático: Una Introducción, en: Selección de Candidatos, Política Partidista y Rendimiento Democrático, Volumen Editado, Ciudad de México.
- Fundación Comunidad Esperanza y Justicia Internacional (FUNCEJI), Diversidad Dominicana y Red de Voluntarios Amigos Siempre Amigos (REVASA). (2016).** Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales a Personas con Diversas Orientaciones Sexuales e Identidades de Género en República Dominicana, pp. 5 - 7, 13 - 15, 20, 33, Santo Domingo.
Disponible en:
<https://funceji.files.wordpress.com/2012/02/informe-al-cescr-onu-sobre-discriminacion-por-osig-en-republica-dominicana.pdf>
- González, M. (2017).** El Antihaitianismo Dominicano, entre la Modernidad y la Sentencia 168/13: Una Aproximación a las Raíces Históricas del Conflicto Haitiano - Dominicano, *Revista de la Red de Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*, No. 6, ene - jun 2017, pp. 82 - 98, Córdoba.
- Graham, J. (2011).** La Crisis Electoral de 1994: Alejándose del Precipicio. Una Crónica del Mediador de la OEA, Fundación Cultural Dominicana, Santo Domingo.
- Habermas, J. (1998).** Between Facts and Norms, pp. 84 - 131, Postscript, The MIT Press, Cambridge.

- Hagopian, F., y Mainwaring, S. (2005).** The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks, pp. 14 - 62, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hartlyn, J. (1998).** La Lucha por la Democracia Política en la República Dominicana, University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- Hawkins, K. A. (2003).** The Logic of Linkages: Antipartyism, Charismatic Movements and the Breakdown of Party Systems in Latin America, Duke University, Durham.
- Hernández R., L. (2015).** Informe Anual 2015 de la Oficina Nacional de Defensa Pública de la República Dominicana (ONDP), pp. 124 - 148, Santo Domingo.
 Disponible en:
<https://www.defensapublica.gob.do/download/informe-anual-2015/?wpdmdl=38489>
- Hilgers, T. (2011).** Clientelism and Conceptual Stretching: Differentiating among Concepts and among Analytical Levels, Theory and Society, Vol. 40, No. 5, pp. 567 - 588, en Hilgers, T., Clientelism in Everyday Latin American Politics, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- Human Rights Watch. (2017).** Brazil; Events of 2017, Nueva York.
 Disponible en: <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/brazil>
- Huntington, S. (1994).** La Tercera Ola: la Democratización a Finales del Siglo XX, Editorial Paidós - Ibérica, Madrid.
- Ianni, V. (1984).** Masas y Revuelta: Singularidad de la Crisis, República Dominicana, Editora Universitaria - Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), Santo Domingo.
- Ianni, V. (1987).** El Territorio de las Masas: Espacio y Movimientos Sociales en República Dominicana, Abril 1984 - Abril 1986, Editorial Universitaria - Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), Santo Domingo.
- Institute for Economics and Peace. (2018).** Global Peace Index 2018: Measuring Peace in a Complex World, Sydney.
 Disponible en: <http://visionofhumanity.org/reports>
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). (2018).** Índice del Estado Global de la Democracia Internacional.
 Disponible en: <https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/world-map>

Jiménez, J. P. (1999). Los Partidos Políticos en la República Dominicana, pp. 125 - 126, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Programa República Dominicana (FLACSO - RD), Santo Domingo.

Jiménez P., J. (1999). Los Partidos Políticos en la República Dominicana: Actividad Electoral y Desarrollo Organizativo, pp. 125 - 126, Santo Domingo.

Jiménez P., J. (2017). Corrupción y Cartelización de la Política en la República Dominicana, Editorial Académica Española, Saarbrücken.

Jiménez, P., J. (2017). Equidad y Sistema Tributario en América Latina, Revista Nueva Sociedad (NUSO), Democracia y Política en América Latina, Vol. 272, nov - dic 2017, pp. 10 - 11, 52 - 66, Buenos Aires.

Junta Central Electoral de la República Dominicana (JCE). (2015). Resolución 21/2015, de 8 de diciembre de 2015.

Disponible en:

https://jce.gob.do/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?EntryId=4306&Command=Core_Download&language=es-ES&PortalId=1&TabId=190

Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS). (2017). Documento del Programa País para República Dominicana (2018 - 2022).

Disponible en:

http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/United-Nations-Development-Assistance-Framework/UNDAF_DOM.pdf

Karl, T., Schmitter, P. (1991). What Democracy Is...and Is Not, Journal of Democracy, pp. 3 - 16 y 75 - 88, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Laclau, E. (2014). Los Fundamentos Retóricos de la Sociedad, Pléyade, Revista de Humanidades y Ciencias Sociales, Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires.

Lagos, M. (2018). El Fin de la Tercera Ola de Democracias, pág. 9, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile.

Disponible en: http://www.latinobarometro.org/latdocs/Annus_Horribilis.pdf

- LISTÍN DIARIO. (2018).** Editorial. “Un Régimen Carcelario Feudal”, 23/10/2018.
Disponible en:
<https://listindiario.com/editorial/2018/10/23/538619/un-regimen-carcelario-feudal>
- Levine, D. y Molina J. (2007).** La Calidad de la Democracia en América Latina: Una Visión Comparada, *América Latina Hoy*, 45, pp. 17 - 46, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.
Disponible en: <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2427/2477>
- Lozano, W. (1985).** El Reformismo Dependiente, Ediciones de Taller, Santo Domingo.
- Lozano, W. (2002).** Después de los Caudillos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Programa República Dominicana (FLACSO - RD), Santo Domingo.
- Lozano, W. (2013).** La Razón Democrática. Cultura Política, Desarrollo y Clientelismo en la Democracia Dominicana, pp. 130 - 132, Santo Domingo.
- Lozano, L. (2017).** La Política del Poder: la Crisis de la Democracia Dominicana en el Siglo XXI, Fundación Friedrich Ebert, Santo Domingo.
- Lozano, W., et al. (2018).** Oficina Nacional de Estadísticas de la República Dominicana (ONE) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) República Dominicana. Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes, ENI-2017, Informe General, Santo Domingo.
- Lurhmann, A., Lindberg, S. (2018).** Keeping the Democratic Façade: Contemporary Autocratization as a Game of Deception, Working Paper Series, Vol. 75, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Gotemburgo, Gotemburgo.
- Mainwaring, S. y Scully, T. (1995).** Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America, Stanford University Press, Stanford.
- Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A. (2005).** Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions, University of Pittsburgh, Pittsburgh.
- Mapping Police Violence. (2018).** 2017 Police Violence Report.
Disponible en: <https://policeviolencereport.org/>

- Mariconi M. (2018).** Desmitificar la Corrupción: La Perversidad de su Tolerancia... y de su Combate”. Revista Nueva Sociedad (NUSO), Democracia y Política en América Latina, Vol. 276, jul - ago 2018, pp. 118 - 128, Buenos Aires.
- Marshall, T. (1950).** Citizenship and Social Class and Other Essays, Cambridge University Press, Cambridge.
- Martínez, S. (1999).** From Hidden Hand to Heavy Hand: Sugar, the State, and Migrant Labor in Haiti and the Dominican Republic, Latin American Studies Association, No. 1, Vol. 34, pp. 57 - 84.
- Méndez, W. (2018).** “Nueve Partidos Someten Recurso de Inconstitucionalidad a Ley de Partidos ante el TC”, *LISTÍN DIARIO*, 11/10/2018.
Disponible en:
<https://listindiario.com/la-republica/2018/10/11/536980/nueve-partidos-someten-recurso-inconstitucionalidad-a-Ley-de-partidos-ante-el-tc>
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (MEPyD), Ley 1-12, Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.** (2012)., pp. 81 - 82 y Artículo 8, Santo Domingo.
Disponible en:
<http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/end/marco-legal/ley-estrategia-nacional-de-desarrollo.pdf>
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (MEPyD).** (2018). Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana (SISDOM) 2016.
Disponible en: <http://economia.gob.do/SISDOM>
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (MEPyD).** (2017). Análisis del Desempeño Económico y Social de República Dominicana 2017, pp. 16, 22, 85 - 87, 93 - 94 y 101, Santo Domingo.
Disponible en:
<http://economia.gob.do/wpcontent/uploads/drive/UAAES/Analisis%20Desempeno%20Economico%20y%20Social/Boletin%202017-20180823.pdf>
- Ministerio de Trabajo de la República Dominicana. (2011).** Inmigrantes Haitianos y Mercado Laboral: Estudio sobre los Trabajadores de la Construcción y de la Producción del Guineo en la República Dominicana, Santo Domingo.

Ministerio de Trabajo de la República Dominicana, Comité Nacional de Salarios. (2017). Resolución 5/2017, Tarifas de Salario Mínimo Privado No Sectorizado Vigentes a Partir del 1 de mayo hasta el 1 de noviembre 2017, Santo Domingo.

Disponible en:

http://mt.gob.do/images/docs/acuerdos_y_convenios/tarifayresolucion0517/tarifas.pdf

Mitchell, K. (2009). Democratization, External Exposure and State Food Distribution in the Dominican Republic, Bulletin of Latin American Research, Wiley - Blackwell, Hoboken.

Morgan J., Espinal, R., y Seligson, M. (2007). Cultura Política de la Democracia en la República Dominicana, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Vanderbilt University, Santo Domingo.

Morgan J., Espinal, R., y Seligson, M. (2010). Cultura Política de la Democracia en República Dominicana, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y Vanderbilt University, Santo Domingo.

Morgan J., Espinal, R., y Seligson, M. (2012). Cultura Política de la Democracia en República Dominicana, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y Vanderbilt University, Santo Domingo.

Moya, F. (1992). Empresarios en Conflicto, Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales, Santo Domingo.

Múñiz, A., Melgen, L., Morel, C., y Balbuena, A. (2017). Imaginar el Futuro. Ciudadanía y Política en la Cultura Política Dominicana, Instituto de Investigación Social para el Desarrollo (ISD), pp. 19, 29, 33, 38 y 124 - 126, Santiago de los Caballeros.

Múñiz, A., Melgen, L., y Morel, C. (2016). Narrativas sobre la Democracia Dominicana, pp. 12 - 20, Instituto de Investigación Social para el Desarrollo (ISD), Santiago de los Caballeros.

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas. (2018). Poder Legislativo: Porcentaje de Mujeres en el Órgano Legislativo Nacional: Cámara Baja o Única, Santiago de Chile.

Disponible en:

<https://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-legislativo-porcentaje-mujeres-organo-legislativo-nacional-camara-baja-o-unica>

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas. (2018). Muerte de Mujeres Ocasionada por su Pareja o Ex-Pareja Íntima, Santiago de Chile.

Disponible en:

<https://oig.cepal.org/es/indicadores/muerte-mujeres-ocasionada-su-pareja-o-ex-pareja-intima>

O'Donnell, G., Schmitter, P., y Whitehead, L. (1986). Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives, Vol. on Southern Europe and Latin America, Tentative Conclusions about Uncertain Regimes, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy, *Journal of Democracy* 5, enero 1994, pp. 55 - 69, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

O'Donnell, G., Cullel, J. e Iasetta, O. (2004). The Quality of Democracy: Theory and Applications, pp. 32 - 46, University of Notre Dame Press, Notre Dame.

O'Donnell, G. (2004). Accountability Horizontal: la Institucionalización Legal de la Desconfianza Política, *Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Revista Española de Ciencia Política*, No. 11, pp. 11 - 31, Madrid.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016). Resultados PISA 2015, Vol. I, Excelencia y Equidad en la Educación, pág. 37, OECD Publishing, Paris.

Disponible en:

<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264266490-en.pdf?expires=1542231514&id=id&accname=guest&checksum=8D9B653D6775C4BF3CC7F46443AB73DB>

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2015). Global Health Observatory Data Repository, Gasto en Salud como % del PIB, 2000 - 2015, Ginebra.

Disponible en: <http://apps.who.int/gho/data/node.country.country-DOM?lang=en>

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2017). Global Health Observatory Data Repository, Dominican Republic, Out - of - Pocket Expenditure as Percentage of Current Health Expenditure (CHE) (%), Ginebra.

Disponible en: <http://apps.who.int/gho/data/view.main.GHEDOOPSCHESHA2011v>

Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana (ONE). (1986 - 2013). Encuesta Demográfica y de Salud (ENDESA).

Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana (ONE). (2017). Población Afiliada a un Seguro de Salud en la República Dominicana: Algunos Resultados de la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples [ENHOGAR 2016], Boletín Bimestral, sep - oct 2017, año 8, No. 89, Santo Domingo.

Disponible en: <https://www.one.gob.do/Multimedia/Download?ObjId=64283>

Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana (ONE) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) República Dominicana. (2018). Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana, (ENI-2017), Informe General, Santo Domingo.

Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (ONUDD) República Dominicana. (2016). Estadísticas y Datos, Víctimas de Homicidios Intencionales, Santo Domingo.
Disponible en: <https://dataunodc.un.org/crime/intentional-homicide-victims>

Organización de Estados Americanos (OEA). (2005). Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA a las Elecciones Presidenciales en la República Dominicana 2004, Washington D. C.

Organización de Estados Americanos (OEA). (2006). Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA a las Elecciones Ordinarias, Generales, Congresionales y Municipales de la República Dominicana 2006, Washington, D. C.

Organización de Estados Americanos (OEA). (2012). Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA a las Elecciones Ordinarias, Generales, Congresionales y Municipales de la República Dominicana 2010, Washington D. C.

Organización de Estado Americanos (OEA). (2016). Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA a las Elecciones Ordinarias, Generales, Congresionales y de Representantes de la Comunidad Dominicana en el Exterior 2016, Washington D. C.

Organización de Estados Americanos (OEA). (2017). Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA a las Elecciones Legislativas, Presidenciales, Municipales y Locales de la República Dominicana 2015, Washington D. C.

Observatorio de Seguridad Ciudadana de la República Dominicana (OSC). (2018). OSC-IT 016, Informe Temático sobre Seguridad Ciudadana, junio 2018, Santo Domingo.
Disponible en: <http://www.oscrd.gob.do/images/Informes/OSC-IT-016.pdf>

Observatorio de Seguridad Ciudadana de la República Dominicana (OSC). (2018). OSC-IE-029, Informe Estadístico sobre Seguridad Ciudadana, ene - sep 2018, Santo Domingo.
Disponible en: <http://www.oscrd.gob.do/images/Informes/OSC-IE-029.pdf>

Participación Ciudadana. (2016). Quinto Informe de Observación Electoral de Elecciones Generales 2016, Santo Domingo.
Disponible en: https://issuu.com/pciudadana/docs/5to_informe-de-observaci__n-elector

Pateman, C. (1970). Participation and Democratic Theory, Cambridge University Press, Cambridge.

Peña, A. (2016). Nómina del Gobierno Central Asciede al Cierre del Año a unos 500 Mil Empleados, según el MAP, *ACENTO*, 28/12/2016.

Disponible en:

<https://acento.com.do/2016/economia/8414150-nomina-del-gobierno-central-asciede-al-cierre-del-ano-unos-500-mil-empleados-segun-map/>

Perelli, C. (1995). La Personalización de la Política, Nuevos Caudillos, «Outsiders», Política Mediática y Política Informal, en Perelli, C., Picado, S. y Zovatto, D., *Partidos y Clase Política en América Latina en los 90*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José.

Pierre, R. (2007). *La Contrademocracia: Política en la Era de la Desconfianza*, pág. 295, Buenos Aires.

Prachett, J. (2004). Local Autonomy, Local Democracy and the “New Localism”, *Political Studies* 2004, Vol. 52, pp. 358 - 375, Blackwell Publishing, Hoboken.

Procuraduría General de la República Dominicana (PGR). (2018). Estadísticas de Casos Sometidos.

Disponible en:

http://transparencia.pgr.gob.do/Inicio/i/5698_Estad%C3%ADsticas_de_Casos_Sometidos

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*, Buenos Aires.

Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/pnud/prime.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). *La Democracia de Ciudadanía: Una Agenda para la Construcción de Ciudadanía en América Latina*, Buenos Aires.

Disponible en:

<https://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/pnud-seminario.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). (2010). *Nuestra Democracia*, Ciudad de México.

Disponible en:

http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/nuestra_democracia.html

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2016). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016, Progreso Multidimensional: Bienestar Más Allá del Ingreso*, pág. 174, Panamá.

Disponible en:

http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regional-sobre-desarrollo-humano-para-america-latina-y-e.html

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) República Dominicana. (2017). Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos, Lecciones Aprendidas y Sistematización de Proceso y Aplicación del IVAAC, pág. 31, Santo Domingo.

Disponible en:

http://www.do.undp.org/content/dam/dominican_republic/docs/medioambiente/publicaciones/pnud_do_IVACC%20RD.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2017). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, Panamá.

Disponible en:

http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regional-sobre-desarrollo-humano-para-america-latina-y-e.html

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), República Dominicana. (2017). Desarrollo Humano en República Dominicana. Embarazo Adolescente: un Desafío Multidimensional para Generar Oportunidades en el Ciclo de Vida, pp. 31 - 32, Santo Domingo.

Disponible en:

http://www.do.undp.org/content/dam/dominican_republic/docs/odh/publicaciones/pnud_do_INDH2017.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2018). Índices e Indicadores de Desarrollo Humano: 2018, Actualización Estadística.

Disponible en:

http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2018). Human Development Reports, Table 5: Gender Inequality Index 2017, Nueva York.

Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/composite/GII>

Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), Barómetro de las Américas. (2014). Universidad de Vanderbilt, Nashville.

Disponible en:

https://www.vanderbilt.edu/lapop/dr/AB2014_Dominican_Republic_Country_Report_V6_W_081815.pdf

Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), Barómetro de las Américas. (2016 - 2017). Pág. 128, Universidad de Vanderbilt, Nashville.

Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), Barómetro de las Américas. (2017). Universidad de Vanderbilt, Nashville.

Disponible en:

https://www.vanderbilt.edu/lapop/dr/AB2014_Dominican_Republic_Country_Report_V6_W_081815.pdf

Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), Barómetro de las Américas. (2018). Cuestionarios de cada País y Diseño de Encuestas, República Dominicana, Universidad de Vanderbilt, Nashville.

Disponible en: <https://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/cuestionarios-pais.php#dr>

Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP). (2018). Bases de Datos Online, Universidad de Vanderbilt, Nashville.

Disponible en: <http://datasets.americasbarometer.org/database/login.php>

Putnam, R. (1993). Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, pp. 65 - 78 Princeton University Press, Princeton.

Putnam, R. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital, Journal of Democracy, January 1995, pp. 65 - 78, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Ravelo, J. L. (2018). "Los Diez Mayores Anunciantes de República Dominicana en Medios Tradicionales Son...", *ALMUERZO DE NEGOCIOS*, 04/01/2018, Santo Domingo.

Disponible en:

<http://www.almuerzodenegocios.com/los-diez-mayores-anunciantes-de-rd-en-medios-tradicionales-son/>

Reporteros Sin Fronteras. (2018). Perfil de la República Dominicana, Paris.

Disponible en: <https://rsf.org/es/republica-dominicana>

Rojas, J. (2018). Deuda Pública Dominicana en un Nuevo Contexto Internacional, Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles (CREES), Santo Domingo.

Disponible en:

<http://www.crees.org.do/es/art%C3%ADculo/deuda-p%C3%ABblica-dominicana-en-un-nuevo-contexto-internacional>

Ruiz, E. (2014). "Empleados del Gobierno Central Crecen 20.5% desde agosto de 2012", *DIA-RIO LIBRE*, 20/10/2014, Santo Domingo.

Disponible en:

<https://www.diariolibre.com/economia/empleados-del-gobierno-central-crecen-20-5-desde-agosto-de-2012-GEDL844741>

Sagás, E. (2000). Race and Politics in the Dominican Republic, University of Florida Press, Gainesville.

- Sahui, A. (2016).** La Igualdad en la Medida de la Calidad Democrática. Una Revisión Crítica de la Propuesta de Leonardo Morlino, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, pp. 273 - 294, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Nueva Época, Año LXI, No. 227, may - ago 2016, Ciudad de México.
- Salazar R., Sandoval, E. y de la Rocha, D. (2003).** Democracias en Riesgo en América Latina, Libros en Red, Ciudad de México.
- Schmitter, P. y Karl, T. (1991).** What Democracy Is... and Is Not, *Journal of Democracy*, pp. 3 - 16, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Seguro Nacional de Salud de la República Dominicana (SeNaSa). (2018).** Estadísticas Institucionales sobre Cobertura de Afiliación, Santo Domingo.
- Sen, A. (2009).** La Idea de la Justicia, pp. 348 - 351, Allen Lane & Harvard University Press, Cambridge.
- Sixirei, C. (2014).** Tres Décadas de Democracia en América Latina, *Revista Psicología Política*, Universidad de Valencia, Vol. 14, No. 30, pp. 225 - 242, Valencia.
- Smith, A. (1776),** La Riqueza de las Naciones, Londres.
- Social Progress Imperative. (2018).** Social Progress Index Data Definitions, Washington D. C.
Disponible en: <https://www.socialprogress.org/index/definitions/BHN>
- Tejero, S. (2018).** “En el Sector Público se Gana Dos Veces Más que en la Empresa Privada”, *DIARIO LIBRE*, 22/05/2018, Santo Domingo.
Disponible en:
<https://www.diariolibre.com/economia/en-el-sector-publico-se-gana-dos-veces-mas-que-en-la-empresa-privada-YG9901919>
- Teorell, J., Coppedge, M., Skaaning, S. y Lindberg, S. (2016).** Measuring Electoral Democracy with V-dem Data: Introducing a New Polyarchy Index, Working Paper Series 2016, No. 25, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Gotemburgo, Gotemburgo.
- The Economist Intelligence Unit. (2017).** Democracy Index 2017: Free Speech under Attack, Londres.
Disponible en: https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf

Tribunal Constitucional de la República Dominicana (TC). (2013). Sentencia TC/0168/13, de 23 de septiembre de 2013, Santo Domingo.

Disponible en:

<https://presidencia.gob.do/themes/custom/presidency/docs/gobplan/gobplan-15/Sentencia-T-C-0168-13-C.pdf>

Transparency International. (2018). Índice de Percepción de la Corrupción 2018, Berlín.

Disponible en: <https://www.transparency.org/cpi2018>

Tusell C. (2015). La Calidad de la Democracia y sus Factores Determinantes. Un Análisis Comparado de 60 países, Revista Política y Sociedad, Universidad Complutense de Madrid, Vol. 52, No. 1, pp. 179 - 204, Madrid.

Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/viewFile/45786/45680>

Uribe, R. (2006). Dimensiones para la Democracia: Espacios y Criterios. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Ciudad de México.

Disponible en:

http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/crimunam/20100429115409/Uribe_dimens.democ.pdf

Valdés, M. (2017). ¿Dónde Estamos? Desigualdad y Reforma Tributaria en América Latina, Revista Nueva Sociedad (NUSO), Democracia y Política en América Latina, Vol. 272, nov - dic 2017, pp. 77 - 89, Buenos Aires.

Valenzuela, A. (2004). Latin American Presidencies Interrupted, Journal of Democracy, Vol. 15, No. 4, pp. 5 - 19, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

V-Dem Institute. (2017). Democracy at Dusk?, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Gotemburgo, Gotemburgo.

Vicepresidencia de la República Dominicana, Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN). (2012). Calidad de Vida: Estudio Socioeconómico de Hogares, pág. 212, Anexo 18, Santo Domingo.

Disponible en: <https://siuben.gob.do/publicaciones/libro-calidad-de-vida/>

Weidenfeld, H. (2002). Constructive Conflicts: Tolerance Learning as the Basis for Democracy, Prospects, Vol. 32, No. 1, pp. 95 - 102, Berlín.

Wiarda, H. y Kryzanek, M. (1977). Dominican Dictatorship Revisited: The Caudillo Tradition and the Regimes of Trujillo and Balaguer, Revista/Review Interamericana, Universidad Interamericana de Puerto Rico, Vol. 7, Otoño de 1977, pp. 417 - 418, San Germán.

Proyecto Mundial de Justicia. (2018). Rule of Law Index, 2017 - 2018, Washington D. C.

Disponible en:

https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_ROLI_2017-18_Online-Edition.pdf

Zovatto, D. (2018). El Estado de las Democracias en América Latina a Casi Cuatro Décadas del Inicio de la Tercera Ola Democrática, Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, No. 25, pp. 1 - 24, San José.

Este informe se terminó de imprimir en los talleres de Editora Amigo del Hogar en Marzo del año 2019, en Santo Domingo, República Dominicana.

RESUMEN EJECUTIVO

Analizar la calidad de la democracia es una tarea de retos y riesgos. La democracia no es un concepto unívoco, por lo que resulta difícil seleccionar adecuadamente los indicadores para determinar su calidad. El esfuerzo, no obstante, es indispensable, ya que ofrece un parámetro para evaluar lo existente, proponer cambios y avanzar.

En 1978, cuando, precisamente la República Dominicana inició el ciclo de transiciones democráticas en América Latina, predominó el escepticismo acerca del destino de los procesos de cambio político. Ante las desigualdades sociales y el historial de autoritarismos, existía ciertamente la posibilidad de que las transiciones a Gobiernos electos fuesen efímeras.

Esos Gobiernos de transición se vieron también afectados por la crisis económica que se expandió por la región en la década de 1980. Sometidos a presiones internacionales para adoptar medidas de austeridad, los Gobiernos latinoamericanos enfrentaron dificultades para impulsar programas que redujesen las principales brechas económicas y sociales.

A partir de principios del siglo XXI, creció el interés por evaluar el funcionamiento de las democracias. A esos fines, se publicaron diversos estudios sobre el estado de la democracia en la región y comenzaron a realizarse encuestas sistemáticas de opinión pública para conocer el sentir de la población.

Un documento de referencia es el Informe del Programa de las Naciones Unidas para

el Desarrollo (PNUD) *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*, publicado en el año 2004, que alertó sobre la necesidad de que los sistemas políticos dejarasen de ser solamente democracias electorales, para incluir aspectos sustantivos decisivos, como la participación ciudadana.

El presente Informe ofrece un análisis del estado actual de la calidad de la democracia en la República Dominicana, a partir de la información disponible en bases de datos oficiales, de organismos multilaterales y de organizaciones internacionales de la sociedad civil.

Para el análisis, se utilizaron seis dimensiones de la calidad democrática: (1) Derechos políticos y sistema electoral, (2) Derechos fundamentales (3) Estado de Derecho, (4) Calidad de la gestión pública, (5) Calidad de vida y equidad social y económica, y (6) Cultura política democrática.

En la presentación de la información y el análisis, cada una de las dimensiones se desglosa en varios componentes, con sus respectivos indicadores, que provienen de diversas fuentes. Para cada caso, se analiza la idoneidad de los indicadores atendiendo a su comparabilidad con otros países y a la existencia de series de tiempo que permitan apreciar la evolución de cada indicador.

La intención es que este informe sea un insumo de utilidad para avanzar en el proceso de democratización de la República Dominicana.
