

LA POLÍTICA ECONÓMICA DOMINICANA DE 1851 A 1857 ANTECEDENTES DE LA REVOLUCIÓN

M.^a Magdalena GUERRERO CANO

«El Estado Dominicano nació insolvente y ha permanecido en esa condición durante casi toda su vida.»⁽¹⁾

Peña Batlle arranca esa condición desde 1844, año en que los dominicanos proclamaron la Primera República, tras independizarse de Haití. Este había aportado a su vecino oriental dos réditos, fruto de su ocupación: la permanencia étnica y cultural de elementos haitianos, que contribuyeron a mantener vivas las costumbres populares africanas y la insuficiencia de elementos económicos. Las dificultades que la Junta Central Gubernativa tuvo que afrontar en el momento de hacerse cargo de las funciones de administración pública fueron manifiestas. Tras la desocupación, las existencias que quedaron en caja en Santo Domingo y Puerto Plata, se reducían a 6.068,64 pesos fuertes y 5.093,77 pesos moneda nacional. Cantidad que hubo que invertir en el pago de sueldos devengados por los funcionarios haitianos y en cancelar las deudas contraídas por la administración capitulante.

Adverso punto de partida para la incipiente economía dominicana. Además por el temor de los comerciantes a las invasiones haitianas, se paralizaron las importaciones y exportaciones. Casi todos los brazos disponibles para la agricultura ingresaron en el ejército, que a su vez demandaba elevadas sumas de los ingresos del Gobierno, a fin de proveer una posible defensa.

Consolidada la independencia, la economía volvió progresivamente a mostrarse activa, aunque no con la suficiente prosperidad como para salir de la crisis en la que

(1) PEÑA BATLLE, Manuel Arturo: *Historia de la deuda pública dominicana (Primer periodo, de 1844 a 1860)*. En «Clio» (Ciudad Trujillo, R.D.) XXII, n.º 99 (mayo-junio, 1954), pág. 70.

había caído. Se activó algo el comercio, sin embargo los derechos aduaneros por exportación apenas pasaban de los 500 francos anuales.

No podemos perder de vista la repercusión que en todo país tiene la economía sobre la política. Y en Santo Domingo quizás más, porque los ingresos del Estado dependían en su mayor parte de los impuestos a los que estaban sujetas las importaciones y exportaciones.

Los ingresos interiores se reducían a poco más que a la contribución rústica y urbana, a los derechos de patentes y a la contribución del peaje, aunque ésta la cobraban los municipios.⁽²⁾

En consecuencia se intentaron reformas que nunca fueron suficientes para atajar el problema en su raíz, y que sí dieron lugar a nuevas crisis; dada la falta de garantía de un Estado que no ofrecía seguridad ni estabilidad. Estos fracasos arrastraron en su caída la del presidente Pedro Santana, que se vió en la necesidad de deponer el mando, renunciando a la Presidencia de la República el 4 de agosto de 1848. Le sucedió Manuel Jiménez que no aportó nada nuevo al capítulo de las finanzas dominicanas.

En 1851 el Presidente Buenaventura Báez trató de dar un nuevo impulso a la economía. El 15 de mayo el Congreso Nacional dió un Decreto autorizando la contratación de un empréstito por dos millones de pesos en efectivo, que se destinarían a la amortización del papel moneda en circulación. Se quería amortizar de una sola vez todo el papel moneda emitido desde 1844. Pero Báez no consiguió llevar a cabo su propósito porque el 15 de febrero de 1853 el Presidente cumplió el tiempo de mandato. En su último mensaje al Congreso Nacional manifestó:

«El Tesoro, exhausto en 1849 por los dispendios de la guerra, se encontraba en un estado que podía llamarse próspero.»⁽³⁾

De nuevo Presidente Pedro Santana, volvió a disponer la emisión sobre el crédito del Estado. El Congreso Nacional para recoger en su totalidad el papel moneda en circulación, autorizó una nueva emisión de billetes de caja de 1,2,5,20 y 40 pesos por una suma que dejaba a determinación del Poder Ejecutivo. Este dispuso la impresión de 12 millones de pesos que después se redujo a 4 millones, aunque la cifra real parece que fue la de 7 millones.

«De todos modos, en el mismo año de 1853, se destinaron además 3.760.000 para la amortización de los billetes de las antiguas emisiones, y se emitió entre mayo de ese año y abril de 1854, la suma de 9.563.000.

(2) DOMINGUEZ, Jaime: *La Economía Dominicana durante la primera República*. En «La Sociedad dominicana durante la primera República (1844-1861)». Editada por Tirso Mejía Ricart. Editora de la Universidad Autónoma de Santo Domingo. Santo Domingo, 1977. págs. 441-449.

(3) GARCIA, José Gabriel: *Compendio de Historia de Santo Domingo*. Imprenta de García Hermanos. Santo Domingo. 1984. Tomo III, pág. 95.

La cantidad de billetes emitidos en el año 1854, se elevó a 6.600.000. La Comisión de Hacienda del Congreso Nacional, refiriéndose al sistema monetario y su depreciación ascendente "Observó que... si la crisis que atravesamos se prolongase como sin hacernos ilusión es de prever, llegará al país el último grado de decadencia, o la bancarrota»⁽⁴⁾

Este estado de cosas se mantuvo así durante el resto de 1853 y 1854, como podemos comprobar por los datos, que aunque de dudosa fiabilidad,⁽⁵⁾ nos muestran la evolución de los ingresos y egresos del Gobierno. En primer término vemos su escueta enumeración, con objeto de advertir diferencias que se nos antojan reveladoras. En los presupuestos del Gobierno se emplean indistintamente la moneda nacional y el peso fuerte español:

INGRESOS DEL GOBIERNO
(En peso fuerte y moneda nacional)

AÑO	TOTAL INGRESOS		RENTAS ADUANERAS		RENTAS INTERNAS	
	P.F.	M.N.	P.F.	M.N.	P.F.	M.N.
Enero-Diciembre						
1851	139.873,84	8.408.146,29	57.221,33	4.192.611,53	82.652,51	4.215.534,76
1852	107.421,45	10.833.294,15	32.512,75	10.257.126,28	74.908,70	576.167,87
1853	64.709,67	16.361.931,10	23.914,70	8.384.746,57	40.794,97	7.977.184,53
1854	39.565,02	12.611.472,37	26.956,44	5.371.088,56	12.608,58	7.240.383,81

EGRESOS DEL GOBIERNO

AÑOS	PESO FUERTE	MONEDA NACIONAL
1852	19.400	3.880.325
1853	103.292	7.015.244
1854	72.932	8.071.428

(4) JULIAN, Amadeo: *La situación internacional, la crisis económica nacional y la misión Mella en España en 1854*. En «La Sociedad dominicana...», pág. 290-291.

(5) Durante el período de la Anexión a España, (1861-1865), se mandaron guardar todos los papeles de la extinguida República. Pero cuando ya se ha cumplido la orden, la visita del Capitán General de Cuba, Serrano, hace que se desocupen las dependencias del Palacio del Gobierno, y que los papeles se alteren y pierdan. El hecho tuvo precedentes con motivo de los ataques y retiradas de los haitianos. ARCHIVO GENERAL DE LA NACION. Santo Domingo, Anexión, leg. 5.

EGRESOS DE LOS DISTINTOS MINISTERIOS

Ministerios	1852		1853		1854	
	P.F.	M.N.	P.F.	M.N.	P.F.	M.N.
Relaciones Exteriores	10.000	1.500	----	----	10.000	50.000
Hacienda y Comercio	5.100	176.476	24.932	2.632.380	8.632	918.180
Interior y Policía	300	829.882	13.360	670.040	4.400	1.160.440
Just. Inst. Pública	----	175.295	1.200	647.872	----	332.372
Guerra y Marina	4.000	2.697.172	63.800	3.064.952	50.000	5.609.236
TOTALES	19.400	3.880.325	103.292	7.015.244	72.932	8.071.428

EGRESOS DE LOS DISTINTOS MINISTERIOS

(En tantos por ciento)

Ministerios	1852		1853		1854	
	P.F.	M.N.	P.F.	M.N.	P.F.	M.N.
Relaciones Exteriores	51,6	0,2	--	--	13,7	0,6
Hacienda y Comercio	26,2	4,5	24,1	37,5	11,8	11,4
Interior y Policía	1,6	21,3	12,9	9,6	5,9	14,4
Just. Inst. Pública	--	4,5	1,2	9,2	--	4,1
Guerra y Marina	20,6	69,5	61,8	43,7	68,6	69,5
TOTALES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0 ⁽⁶⁾

Si partimos de la base de que en 1847 un peso fuerte equivalía a 210 pesos de moneda nacional, aún aceptando que en esos cuatro años hubiese habido una erosión del valor de la moneda nacional, esa proximidad de cuatro años en el tiempo y el hecho cierto de que si nos equivocamos algo en nuestra hipótesis, el error es en menos y no en más, nos encontramos reducido a moneda nacional con los siguientes resúmenes: En 1852 los ingresos del erario público ascienden a 33.391.704 pesos nacionales, mientras los gastos son 7.954.325. Si se restan ambas partidas ministeriales vienen a dar un saldo superavitario de 25.437.379 pesos en moneda nacional. En 1953 se au-

(6) JULIAN, Amadeo: *La situación internacional...* págs. 287-290.

mentan las distintas partidas ministeriales por un total de 28.706.564 pesos en moneda nacional, mientras la recaudación que ingresó en las arcas del tesoro arroja, según el tipo de recaudación que estamos haciendo la cifra de 29.950.821 pesos nacionales, restadas estas dos cantidades viene a arrojar un superavit de 1.244.257 monedas nacionales. En 1854 los ingresos son de 20.920.122 y las salidas de 23.387.148, arrojando pues un saldo deficitario de 2.467.026.

Es reveladora la inflexión de esta evolución presupuestaria. En 1852 hay un evidente superavit, que, en nuestra opinión, anima a incrementar en 1853 las partidas presupuestarias de un país necesitado de desarrollo en todos los órdenes. Los datos oficiales manejados por nosotros y reducidos a moneda nacional para facilitar la comparación, dan para ese año un moderado superavit de 1.244.257 pesos. En cambio en 1854 se registra ya el giro definitivo hacia el déficit. En ese año hay ya un saldo negativo de 2.467.026.

Debe tenerse en cuenta que hemos partido de 210 pesos moneda nacional por un peso fuerte, valor que podemos documentar para 1847. Sabedores de que la frecuente emisión de papel moneda para resolver apuros económicos concretos depreció claramente la moneda en un porcentaje que no nos es posible establecer, el déficit de casi dos millones y medio que hemos dado para 1854, debió ser aún mayor.

A ello debemos añadir que en todos esos años los egresos de Guerra y Marina superaron los previamente presupuestados. En 1853, aplicando la fórmula ya empleada, el aumento de gastos se puede cifrar en 12.925.825 pesos nacionales, respecto a 1852, y en 1854 los gastos fueron similares; sólo se gastaron 353.716 pesos nacionales menos. Este hecho de rebasar las partidas presupuestarias estriba en la necesidad de aprontar dinero que hiciera frente a numerosas invasiones haitianas del período, pero evidentemente vinieron a incrementar la crisis económica del propio estado.

Nos atrevemos a conjeturar que el superavit de 1852 les hizo concebir la esperanza de poder aumentar el gasto público. Independientemente de lo que pudiera haber de corrupción, que la hubo, de gastos suntuarios y burocráticos, que quizás hubieran podido recortarse, nos parece claro que la guerra de Crimea y la consecuencia que ello tuvo en el mercado inglés, principal consumidor de estas materias primas dominicanas, contribuyó decisivamente a este descenso de los ingresos fiscales y a la reacción en cadena a que el bajón del comercio exterior llevó. A ello debemos añadir el gasto supletorio y forzoso a que les obligó la constante amenaza del vecino del Oeste. Esto podría ser una explicación del hecho.

Existe otra sobre la que conviene reflexionar. Según podemos deducir de las cifras expuestas, durante estos años se estaba produciendo un superavit de la economía dominicana, lo que en realidad, según descubrió el consul Shomburgk, era falso, porque lo que sucedía realmente era que los comerciantes infravaloraban sus importaciones a fin de pagar menos derechos de aduanas en su país, cuando la deuda exterior

era mucho más grave y grande, aunque no apareciera documentalmente y todos los esfuerzos se encaminaban a pagar a esos comerciantes extranjeros.

Nuestra opinión es que los dos hechos son ciertos y se estaban dando simultáneamente; de lo que fácilmente puede inferirse que la situación económica real del Estado dominicano en 1854 estaba al borde del colapso y que el beneficio iba al neocolonialismo británico y a los comerciantes extranjeros que acudían habitualmente a esta práctica.

Como hemos expuesto más arriba, las importaciones y exportaciones influían de forma contundente en la precaria economía dominicana. Podemos apreciar que en la evolución de los datos expuestos, quizás la diferencia más fuerte sea la de 1852 a 1853.

«Porque las importaciones en el Cibao fueron muy limitadas, en razón de que el tabaco que es principal ramo de industria en aquellas provincias ha decaído por causas de los acontecimientos de Europa.»⁽⁷⁾

Los ingresos de la República dependían en gran parte del comercio exterior, que se había debilitado, porque el 4 de octubre de 1853 se declaró la guerra de Crimea entre Turquía y Rusia, y al año siguiente entraron en la contienda Inglaterra y Francia. Indirectamente este hecho influyó en la República Dominicana al descender las importaciones y exportaciones y por lo tanto las rentas aduaneras. Santana lo explicaba así:

«La guerra continental nos ha hecho sentir sus funestas consecuencias, pues nuestros efectos exportables no tienen demanda en los mercados de Europa. En la provincia del Cibao ha decaído el valor del tabaco, principal producción de esta rica e interesante parte de la República. De esto se sigue que habiendo sido muy limitada la importación y exportación en aquellos lugares, se ha resentido consiguientemente el Fisco en la percepción de los derechos de este ramo y del de los efectos, que, en cambio de su valor se introducían, resultando una disminución considerable de las sumas percibidas comparativamente al año 1852.

También se notará una considerable disminución en los derechos de tonelada, ya en virtud de la antecedente causa, ya porque los tratados celebrados con la Francia y la Dinamarca principiaron a tener su ejecución el año vencido, y asimilados como están los buques de ambas naciones a los buques nacionales, han disfrutado por consiguiente de una reducción de estos impuestos.»⁽⁸⁾

Se había planteado una crisis de origen agrario, agravada por la emisión de grandes cantidades de papel moneda, sin respaldo, que convertido en moneda fuerte, se depositaba en bancos extranjeros. También se hacían grandes gastos y

(7) IBIDEM, pág. 288.

(8) IBIDEM, págs. 288-289.

«Se votaban elevadas sumas, para aumentar los sueldos del Presidente de la República y otros altos funcionarios del Estado.»⁽⁹⁾

La situación mejoró algo con el Tratado de Comercio con Gran Bretaña, especialmente en la región de Santo Domingo, que era la que exportaba maderas, primordialmente caoba, que las Islas Británicas importaban sobre todo por el puerto de Liverpool, de donde eran distribuidas al resto del país.

En 1854, por causas políticas, las importaciones vinieron a ser unas 109.800 libras esterlinas, cuando el año anterior habían alcanzado las 183.234 libras y a las exportaciones les pasó igual 228.266 libras en 1854 cuando en 1853 habían sido 233.305 libras esterlinas.

En octubre de 1856 Báez volvió a ser Presidente de la República, pero no hubo cambios importantes respecto a Santana. Parece que en los años de 1855-56 la balanza de pagos se recuperó algo, porque las cosechas de tabaco y cacao fueron abundantes. Europa en guerra demandaba tabaco del Cibao.⁽¹⁰⁾ Pero en la región Sur, a pesar de seguir manteniendo e incluso aumentando el volumen de exportación de caoba, decayeron los beneficios, porque la calidad de la madera que se exportaba a Liverpool, había descendido ya que se talaba y no se repoblaba, con lo que la riqueza maderera se iba agotando, y se aproximaba el tiempo en que se tendría que buscar la madera en otros lugares. Como ocurrió después en las regiones del Norte y Noroeste. Además los precios también bajaron durante esos años.

A estas perspectivas adversas se unió que el Gobierno de Báez contaba de antemano con la indiferencia del elemento político y económico del Cibao, paradójicamente región de donde podía venir la posible recuperación económica para el país. Pero Báez,⁽¹¹⁾ velando por su seguridad fraguó que el Senado Consultor diera un Decreto el 20 de abril de 1857 autorizando la admisión de una suma de hasta 6 millones de pesos en papel moneda; de los que 2 millones se emplearían en reemplazar el papel moneda que estuviera deteriorado y en los gastos de la emisión. Debiendo retirarse de la circulación los cuatro restantes, antes del 20 de enero de 1858. Como es natural esta emisión llevó a la baja a los valores fiduciarios.

El descontento se generalizó en el Cibao, determinando el estancamiento de las operaciones comerciales y la ruína de la región. Por lo que el 7 de julio de 1857 el Cibao desconoció el Gobierno de Báez y se rebeló.

El problema se había agravado, porque el 2 de mayo el Senado Consultor dió un Decreto autorizando al Poder Ejecutivo para emitir el papel moneda que se creyera

(9) IBIDEM, pág. 291.

(10) MOYA PONS, Franf: *Datos sobre la economía dominicana durante la primera República*. En «La Sociedad Dominicana...» pág. 37.

(11) PEÑA BATLLE, Manuel Arturo: *Historia de la deuda...* pág. 69-99.

necesario para evitar pérdidas a los agricultores. A los pocos días, el 25, una resolución del Ejecutivo permitía la emisión de 14 millones de pesos en papel moneda, que unidos a los seis del mes anterior sumaban «veinte millones de pesos emitidos en el pequeño lapso de un mes». Con las emisiones del 9 de septiembre y 2 de diciembre hacían un montante final del año 1857 de 23 millones de pesos en papel moneda.

Al frente del bando revolucionario, el Gobierno provisional puso al general Santana, y ahí estuvo el error, porque el antiguo presidente era de la misma madera que Báez. En el interior fue el enfrentamiento de dos regiones, dos economías, dos caudillos; en el exterior, la puesta en entredicho el crédito de la Nación.⁽¹²⁾

(12) CORDERO MICHEL, Emilio: *Comentarios al trabajo «Datos sobre la economía dominicana durante la primera República»* de Franf Moya Pons. En «La Sociedad Dominicana...» págs. 41-45. GONZALEZ HERRERA, Julio: *Historia de las finanzas dominicanas*. Edt. Montalvo, Ciudad Trujillo, R.D. 1951. LA-COMBE, Robert: *Histoire monétaire de Saint-Domingue et de la République d'Haiti jusqu'en 1874*. Editions Larose, Paris, 1958.