

LA DEMOCRACIA Y EL  
DESARROLLO DOMINICANOS  
COMO PROCESOS SOCIO-HISTORICOS

---

JULIO A. CROSS BERAS

Durante mucho tiempo, y sobre todo desde la década de los 60, las ciencias sociales presentaron con demasiado optimismo la tesis de que la democracia y el desarrollo marchaban juntos. A partir de este supuesto se comenzó a utilizar indicadores de no muy clara validez que intentaban mostrar cuantitativamente esta correlación. Lipset (1959), por ejemplo, en su artículo titulado "Some Social Requisites of Democracy", intentó un "ranking" de países según su grado de desarrollos político y socioeconómico. Martin C. Needler (1968: 889) reconoce este hecho al decir que "el supuesto más común sobre la relación entre el desarrollo político -entendiéndose normalmente como 'democracia estable'- y el desarrollo socioeconómico es que los dos están positivamente correlacionados". Deane E. Neubauer (1967: 4) hace la misma consideración, al decir que se ha argumentado que la democracia política en los estados-nación depende de cierto nivel de desarrollo social y económico.

Susan Kaufman Purcell (1973: 301) hace notar un cambio importante en esta línea de pensamiento, y al efecto señala que el optimismo inherente en la teorías de la correlación entre democracia y desarrollo parece desvanecerse, al tiempo que afirma que "crece la conciencia de que los regímenes autoritarios no son variaciones políticas de otros tipos de sistemas políticos, sino que pertenecen a una categoría en sí mismos". James Malloy (1979: 3) inicia su artículo con una afirmación totalmente opuesta a la

expresada por los defensores de la correlación entre democracia y desarrollo, y al afirmar que "por el futuro previsible al menos, regímenes 'autoritarios modernizantes' permanecerán como parte de la vida política latinoamericana". Pero más significativa es la afirmación de Claudio Véliz (1980), quien en el primer párrafo de la introducción a su libro *The Centralist Tradition of Latin America*, expresa su convencimiento de que los regímenes autoritarios no son una aberración del gusto moral o político, "sino manifestación de un estilo de comportamiento político, una disposición secular de la sociedad de América Latina que bajo diferentes formas... estará con nosotros por aún algún tiempo".

Estos breves párrafos reflejan cómo la forma de observar ambos fenómenos ha variado. Pero queda el problema de la conceptualización del comportamiento político. Mientras unos, Malloy entre ellos, ven que se asemejan al corporativismo, otros (Cross, 1984) lo asocian con el patrimonialismo. Ha habido aquellos (Schwartzman, 1977: 89) que incluso proponen que ambos se mezclan para formar un tipo de régimen político. De todas maneras, sin entrar en una distinción conceptual en detalle, se nota cierto grado de semejanza, al enfatizar ambos, el patrimonialismo y el corporativismo, el mismo fenómeno, la permanencia de procedimientos políticos que garantizan la concentración en una persona o grupo. Por el momento basta con asegurar el carácter autoritario del sistema político latinoamericano. No es éste el lugar más apropiado para hacer una revisión de la literatura, sino de tan sólo señalar concepciones contrapuestas que nos permitan presentar algunas ideas muy personales sobre la relación entre conceptos tales como desarrollo, democracia y autoritarismo. Para ilustrar el argumento, utilizaremos como estudio de caso la República Dominicana, desde la perspectiva de la sociología histórica. El desarrollo por su naturaleza sólo puede ser comprendido desde este punto de vista, ya que como proceso se produce a lo largo del tiempo. En segundo lugar consideramos que el tiempo ha ido tomando varias formas, adecuándose a nuevas circunstancias y demandas, que van desde la dictadura clásica latinoamericana caracterizada por el "man on the horseback" hasta la apertura electoral, sin cambiar su esencia autoritaria, entendiéndolo por tal la conceptualización ofrecida por Juan Linz (1973: 188), quien la caracteriza por un "pluralismo (legal o de facto) de legitimidad limitada, no sólo dentro del grupo gobernante, sino dentro de las instituciones sociales".

Esta concepción nos permitirá presentar algunas consideraciones sobre la relación entre el desarrollo político y el socioeconómico en la República Dominicana. A grandes rasgos, el desarrollo político puede caracterizarse por la expansión del Estado a todas las esferas de la sociedad, la creación de una maquinaria de gobierno efectiva, y la aceptación (legitimidad) por parte de la so-

ciudad de la calidad del Estado para regular las relaciones entre los actores. En otras palabras, es la tarea de crear una comunidad política nacional (Bendix, 1977: 1). El término desarrollo es más difícil de definir. Generalmente es sinónimo de industrialización, de modernización y aun de "occidentalización". Nos contentaremos con señalar, para los fines de este artículo, que es un proceso de transformación social durante el cual fuerzas internas y externas interactúan y determinan el curso particular que sigue una sociedad, y en el proceso modifican la relación sociedad-naturaleza, creando o adoptando mecanismos y técnicas que permiten un mayor uso de los recursos materiales disponibles.

Los elementos principales en esta conceptualización de desarrollo son las ideas de proceso y de integración. En el primer caso, el proceso puede ser visto a partir de una concepción socio-histórica como etapas de acuerdo a qué aspectos se consideran relevantes para reconocer explicar el proceso de cambio. La integración es importante en la medida en que esos elementos van convirtiéndose en componentes de la estructura social y las funciones que realizan para el mantenimiento del sistema como un todo. En resumen, el desarrollo es un proceso histórico, no un producto final, caracterizado por etapas identificables que marcan momentos de cambio social. Al hablar de etapas de desarrollo, es conveniente hacer una distinción aquí entre las que proponemos y la muy frecuente dicotomía del paso de la sociedad tradicional a la moderna. La concepción que se presenta aquí propone la idea de eventos que se entrecruzan en la creación de nuevas estructuras. En este sentido, se reconocen cuatro etapas de desarrollo. Cada una enfatiza aspectos diferentes de la estructura social.

En la primera etapa se considera que los componentes del sistema social no están totalmente integrados en un todo ni muestran una comunidad de intereses. Cada núcleo social es cuasi-autónomo y a duras penas se puede hablar de una identidad común. La unidad social más relevante se reduce casi a la familia o a un conjunto de familias reunidas alrededor de una pequeña comunidad, por lo que predominan las relaciones cara a cara. La geografía aparece como un obstáculo insalvable, lo que hace al grupo orientado hacia sí mismo, con escaso contacto con el mundo externo. Si éste existe, es del tipo de explotación, que puede ir desde el tributo hasta la explotación colonial.

El conflicto o la hostilidad pueden aparecer cuando la comunidad entra en contacto con otras y se percibe el intercambio como un peligro. En una situación como ésta, cualquier extraño puede ser visto como un enemigo potencial que reclama derecho sobre los recursos a disposición de la comunidad. Si este es el caso, es probable que surja un determinado tipo de relación de poder que

toma la forma de caudillismo local (caciquismo). Estos líderes políticos pueden ser elegidos, ya sea por su calidad de guerreros o por su acceso a recursos escasos (desde la magia a sus relaciones con el mundo externo).

Durante la segunda etapa de desarrollo, surge un tipo de organización social que comprende un conjunto de unidades sociales separadas aún no totalmente integradas en un cuerpo político, pero que inicia un movimiento hacia ese fin. Una de las razones históricamente más frecuentes para explicar este proceso hacia la integración, es que una de estas unidades adquiere suficiente poder, más que las demás, para convertirse en la fuerza líder hacia la integración, por ejemplo, hacia la integración de un Estado-nación. Es a este nivel que la entidad política comienza a tomar sus características definitorias. Por ejemplo, en el caso que nos ocupa, del clientelismo de conglomerado al clientelismo piramidal, típico del régimen patrimonial (Cross, 1984).

Una vez que la organización social ha tomado forma, se inicia la tercera etapa, en la que se toman providencias para asegurar el mantenimiento del sistema mediante la creación de una estructura económica. Esta etapa se asocia muy de cerca con los recursos y la tecnología disponibles. En la medida que el sistema económico comienza a desarrollarse, va ocurriendo una mayor especialización y diferenciación. La relación recurso-tecnología puede tener como producto un alto grado de desarrollo autónomo, pero también el establecimiento de vínculos de dependencia con relación a otros sistemas sociales con un excedente de recursos y una tecnología exportable.

Durante la cuarta etapa el sistema social logra su integración total y madurez, y surge cierto grado de consenso. La integración en este nivel significa que cada elemento del sistema ocupa una posición claramente definida con funciones bien específicas que ejecuta para el mantenimiento del sistema total. Poder y status son los criterios únicos para la diferenciación social. Otros criterios pueden también desarrollarse, como el prestigio, en el logro de metas que gozan de un alto valor social.

El marco de referencia institucional cobra fuerza en su papel de regular cómo el sistema debe operar. Las normas y las regulaciones establecidas hacen que se cumplan las funciones adscritas a cada componente del sistema. Esto no significa que el sistema detiene su crecimiento, sino que se dota de mecanismos para lidiar con el cambio con el fin de continuar ajustando la organización social a las demandas cambiantes.

Estas cuatro etapas han sido elaboradas tomando en consideración la mayoría de los factores asociados en el proceso de desa-

rollo como un fenómeno social total. Este esquema se aparta de los puntos de corte rígidos unidireccionales y determinísticos reflejados en los más frecuentes enfoques del desarrollo, y en cambio considera éste como una situación en la que las etapas comprenden un continuo lógico.

Este esquema no asume un curso histórico determinístico a través del cual toda sociedad debe pasar, en cambio reconoce que en determinadas circunstancias el proceso de desarrollo toma sus propias formas. En algunos casos, la creación de una organización social puede llevar al feudalismo y en otros a la democracia, por señalar situaciones extremas. En el caso que nos ocupa, el de la República Dominicana, las etapas expuestas sirven para explicar cómo el país pasó de la desarticulación regional a su integración en un Estado nación.

Prestaremos poca atención a la primera etapa, que corresponde a ese largo período de vida colonial bajo el dominio de España, posteriormente Francia por un breve período, para volver a ser colonia española y después de una independencia efímera de escasos meses, convertirse en territorio haitiano hasta que en 1844 logró su independencia definitiva, la cual perdió nuevamente por la anexión a España y después de cinco años de guerra recobrar su independencia definitiva, sólo empañada a principios de este siglo por la intervención militar norteamericana instaurando en el país un gobierno militar que duró ocho años.

Durante la primera etapa el país se caracterizó por un alto movimiento emigratorio que prácticamente lo despobló, debido al descubrimiento de tierras más ricas del continente, la quiebra de una incipiente industria azucarera, los ataques de los enemigos de España que trasladaron las guerras europeas a las aguas del Mar Caribe, y finalmente las invasiones haitianas a principios del siglo diecinueve. La escasa población esparcida en un territorio relativamente grande, limitó severamente la comunicación con el mundo externo y con los diferentes establecimientos de pobladores en el territorio de la isla. Esta situación de privación y pobreza fue la causa de una sociedad débilmente integrada, en la que la mayor expresión social, económica y política fue la región.

La declaración de independencia en 1844 muestra una nación dispuesta a convertirse en un Estado moderno, pero este proceso no se inicia propiamente sino después de 1865 cuando termina la Guerra de Restauración contra España, rectora del país desde 1861 cuando el recién nacido Estado fue anexado con el pretexto de prevenir la constante amenaza haitiana.

La segunda etapa, en la que surge una entidad política que tiene la finalidad de crear las estructuras que sirvan para la dis-

tribución del poder, en el caso dominicano se manifiesta en la tarea de desarticular las regiones y crear un aparato administrativo nacional que ejerciera efectivamente el poder. En otras palabras, la integración de la región al Estado, convirtiéndolas en unidades de éste.

Ha habido históricamente tres regiones en la República Dominicana. El Norte o Cibao, el Sur y el Este, productos del pasado colonial, la geografía montañosa de la isla y la despoblación. No entraremos en detalle en estas características (ver Cross, 1984). Bástenos decir que la existencia de éstas operaron en contra de la formación del Estado-nación. Fueron una de las causas de inestabilidad política que se prolongó hasta la mitad de la segunda década de este siglo, como señala Hoetink (1972: 94) cuando dice que las regiones socio-geográficas en que, por razones naturales, podía dividirse el país, se caracterizaron por una gran medida de libertad de facto frente al gobierno central.

La existencia de estas regiones se asocia con una economía igualmente fragmentada. Cada una tenía algún tipo de especialización en un producto de demanda en el mercado internacional, que coexistía con una economía de subsistencia. Esta situación se prolongó desde la independencia hasta finales del siglo diecinueve, cuando se introdujeron cambios significativos en el panorama económico. Cada una era productivamente autónoma y se abastecía según sus necesidades. Así, el norte se especializó en tabaco que exportaba especialmente a Alemania. El este era ganadero, y para el inicio del siglo diecinueve había perdido su principal mercado de exportación, que era la colonia francesa que vino a llamarse República de Haití, y que ocupa la tercera parte de la isla. La economía del sur era predominantemente maderera, y para la mitad del siglo diecinueve la explotación abusiva de los bosques la llevó a la quiebra.

La declaración de independencia y la adopción del modelo francés y norteamericano de organización política no fue suficiente para asegurar la existencia de un Estado-nación bien integrado, en razón de que la influencia política regional conspiraba contra este ideal. Además, la organización política del país respondía a otros patrones de comportamiento, que hemos identificado como de corte clientelista. Después de la Guerra de Restauración, que terminó en 1865, una constelación de caciques (pequeños caudillos locales) hicieron aparición, teniendo como base de su poder la región, y dispuestos a guerrear a favor de quien les pudiera pagar más.

En estos conglomerados clientelistas, un patrón o cacique local se sustentaba por su capacidad de comandar recursos, incluyendo la conscripción forzosa de campesinos, para ponerlos al servicio de

un patrón de mayor jerarquía que estuviera dispuesto a "contratar" sus servicios. De esta manera se establecía de forma primaria el vínculo de lo local con lo nacional. Así comenzó a tomar forma el Estado dominicano, a través de una coalición de pequeños caudillos aliados a uno de alcance nacional, capaz de articular un "gobierno nacional".

Esto explica el carácter patrimonialista del Estado dominicano, en el que se reconocen tres características básicas, el autoritarismo, que se manifiesta en el monopolio del poder, primero e manos de los caudillos locales y posteriormente en la figura de un líder nacional que impone su voluntad desde el ejecutivo. La segunda la constituye la prebenda, que se manifiesta por la distribución de privilegios especiales desde el ejecutivo hacia abajo con el fin de mantener la coalición operando. La tercera es la lealtad, expresada instrumentalmente por el compromiso de sustentar el gobierno mientras durara la prebenda.

Dos casos extremos que ilustran cómo el sistema operaba son los gobiernos de Buenaventura Báez y de Ulises Francisco Espaillat. Báez llegó a la presidencia en 1868 hasta 1874. Durante este período, llamado en la historia dominicana "el gobierno de los seis años", fue el de más larga duración durante la independencia, 30 años antes. Sólo el presidente Ulises Hédréaux duraría más tiempo en el siglo pasado. Para mantenerse en el poder, Báez recurrió al expediente de asegurarse la lealtad de los caudillos locales a través de la distribución de prebendas. Para tal fin se agenció recursos de intereses judíos establecidos en las Antillas Menores y que controlaban el comercio de exportación dominicano, así como de los Estados Unidos.

A través de la conexión judía obtuvo el Empréstito Hartmont en el mercado financiero europeo, cuya historia es una de las más desastrosas operaciones financieras en el país, y que pasando por diversas modalidades terminó de pagarse bien entrado este siglo. Al mismo tiempo negociaba con Estados Unidos la anexión del país, recibiendo ayuda militar norteamericana con el fin de combatir a su rival el General Gregorio Luperón, opuesto a la anexión, y quien era apoyado por otros intereses europeos igualmente establecidos en las Antillas Menores. Cuando se agotó el Empréstito Hartmont y el Congreso de Estados Unidos rechazó la propuesta de anexión, Báez quedó sin recursos, perdió su base de apoyo y poco tiempo después fue derrocado por uno de sus propios hombres, el General Ignacio María González.

El ejemplo opuesto es el del presidente Ulises Francisco Espaillat, un demócrata liberal elegido libremente en 1876, quien duró seis meses en el poder. Espaillat fue un firme convencido del gobierno democrático según el modelo constitucional adoptado, y se

manifestó en contra de la prebenda para asegurar lealtad. Según expresaba, el patriotismo debía ser el motivo de la lealtad a las instituciones públicas y no la recompensa a cambio de apoyo. Decía al inicio de su efímero paso por el poder que gobernaría con maestros y no con generales. Fue derrocado a pesar del apoyo de que gozaba entre los sectores de más prestigio nacional. El General Gregorio Luperón, uno de los principales líderes del país y decidido apoyo de Espaillat, decía que su derrocamiento fue realizado por los que no conocían otro medio para vivir que los regalos provenientes del gobierno.

El cambio político que hizo posible el proyecto de un Estado-nación viable fue dirigido por el General Ulises Heureaux. Para el logro de este objetivo en primer lugar se agenció un fuerte liderazgo en las regiones sur y este, que carecían de representación política dentro de este esquema patrimonial por la muerte del líder oriental Pedro Santana y el retiro de la vida política del sureño Buenaventura Báez, establecido en Puerto Rico desde 1878. Heureaux integró una fuerte coalición sur-oriental que le permitió convertirse en el árbitro de la vida política dominicana a partir de 1880. En 1882 conquistó la presidencia por primera vez y desde esta posición cimera fortaleció su base de poder. En 1887 fue nuevamente elegido a la presidencia por un período constitucional de dos años, pero que él prolongó hasta su muerte en 1899.

Ya en control del sur y el este, se encargó de dividir la región del norte o Cibao. Su único opositor de cuidado era el General Luperón, de quien había sido discípulo y quien le abrió las puertas del poder. Una vez en éste neutralizó a su viejo aliado y le hizo tomar voluntariamente el camino del exilio, en el que permaneció hasta momentos antes de su muerte. El propio Heureaux se encargó de irlo a buscar a Curazao y llevarlo de regreso a país para que muriera en el suelo patrio.

La neutralización de Luperón permitió a Heureaux manos libres para realizar su proyecto político. Unió todos los caudillos locales en una coalición nacional y los nombró en puestos públicos. Los que se resistieron o no quisieron entrar a formar parte de su gobierno tuvieron que elegir entre el fusilamiento y el encarcelamiento o el exilio. Recurrió, como su antecesor Báez, a la política del empréstito para obtener recursos y financiar la lealtad de sus seguidores y expandir su base de apoyo político. De esta manera Heureaux fue capaz de lograr el viejo sueño de la integración nacional.

Durante su larga influencia política de veinte años destruyó la base de poder político de los caudillos locales, integrándolos a la burocracia estatal y monopolizando el ejercicio de la toma de de-



cisiones en el ejecutivo. Al quitarles su base de sustentación local, los caudillos locales no tenían otro poder que el que emanara del ejecutivo, perdiendo así su autonomía y convirtiéndose en empleados públicos privilegiados, siempre y cuando no constituyeran un estorbo a los designios de Heureaux, o hasta cuando él creyera pertinente mantenerlos en el puesto público.

En comparación con el período inmediatamente posterior a la independencia, caracterizado por la inestabilidad y la revuelta civil, la integración de un gobierno de alcance nacional significó un salto significativo. Una vez que algún grado de integración política fuera logrado, el país podría moverse a la creación de un sistema económico. La integración política no hubiera podido mantenerse sin el crecimiento de una base económica de la que se derivara algún excedente que financiara tanto el desarrollo como las operaciones del Estado. En un Estado patrimonial como el dominicano, en donde escaseaban las fuentes locales de riqueza para los patronos locales, el gobierno tenía que agenciarse recursos que pagaran la lealtad de los caudillos locales. Dos patrones diferentes fueron seguidos en el país, el primero fue dejar a la administración de los líderes locales las aduanas de los puertos más importantes del interior, y la búsqueda de financiamiento a través del endeudamiento en el mercado internacional.

En resumen, durante esta segunda etapa, la República Dominicana logró articularse como una comunidad política basada en los principios del Estado-nación de corte patrimonial. Pasó de la desarticulación regional con un clientelismo de conglomerado a la integración nacional con un clientelismo piramidal, que es el tipo que hemos llamado patrimonial. De esta manera el país pasó de la segunda a la tercera etapa.

Desde el punto de vista económico, persistía durante la segunda etapa una agricultura de subsistencia. Algunas partidas de tabaco y madera eran exportadas sujetas a severas limitaciones en el mercado exportador. Cuando se produjo la independencia, el país se encontró descapitalizado, lo cual se agravaba por la necesidad de importar la mayoría de los productos esenciales para la vida diaria. Ante la falta de ingresos fiscales para financiar sus importaciones, el recién creado Estado tuvo que recurrir a préstamos provenientes de firmas extranjeras, principalmente las judías establecidas en las ciudades de Santo Domingo y Puerto Plata. La agricultura no pudo desarrollarse debido a las guerras de independencia y de restauración, que desplazaron al campesinado. Después de la Restauración, un período de inestabilidad que duró hasta 1880 impidió que la economía comenzara a recuperarse.

La creación de un sistema económico puede verse como el proceso para establecer un sistema productivo, la creación de una

fueron la fuente de financiamiento del Estado, la creación de un sistema de mercado interno y el establecimiento de vínculos económicos con el mundo externo. El sistema económico diseñado de acuerdo a estos factores se inició con la independencia, pero comenzó a tomar sus formas definitivas, que perduran hasta el día de hoy, después de 1880, aunque no fue hasta 1897 cuando inició su crecimiento.

Al momento de la independencia el país exportaba madera a los mercados norteamericano y europeo. Algún ganado en pie era aún exportado hacia Haití. Firmas alemanas en la ciudad norteña de Puerto Plata controlaban el mercado de exportación de tabaco, el único producto importante vendido en el exterior. Su principal mercado era Hamburgo. Por otra parte, el país importaba la mayoría de los bienes manufacturados de consumo diario de las Antillas Menores. Los no importados provenían de la agricultura de subsistencia. Pocos eran intercambiados a nivel nacional en los pequeños centros que a duras penas podían llamarse ciudades, los cuales por su tamaño no demandaban de un bien establecido sistema de mercado interno. El gobierno sobrevivía de los impuestos que cobraba en las aduanas.

Durante las dos últimas décadas del siglo XIX el tabaco luchó por mantenerse como el principal producto de exportación frente a la introducción de nuevos productos, pero sin éxito, especialmente después que el azúcar, el café y el cacao comenzaron a producirse en cantidades apreciables. Al final de ese siglo, el azúcar y el café se convirtieron en los productos líderes en el mercado internacional. El lugar más destacado en este cambio lo ocupó el azúcar, que debido a su complejidad transformó radicalmente todo el aparato productivo nacional.

La industria azucarera es una actividad agrícola-industrial compleja que requiere grandes inversiones de capital y de mano de obra, así como de extensiones de tierra, y de una sofisticada tecnología para procesar el producto. La división del trabajo es bastante especializada, y requiere, junto a técnicos altamente calificados y trabajadores con experiencia industrial, obreros rurales de poca especialización para trabajar en la siembra y cosecha de la planta. Igualmente requiere de un sistema de mercadeo internacional altamente especializado y un nivel significativo de racionalidad administrativa.

La industria azucarera dominicana se concentró en la región este, aunque algunos pequeños ingenios fueron establecidos en el sur y menos en el norte del país. Capital dominicano y extranjero fue invertido en este proyecto exitoso que pronto se convirtió en el primer establecimiento industrial del país y desde entonces en el más importante hasta el día de hoy.

Los patrones de tenencia de la tierra fueron profundamente modificados por el azúcar debido a que la industria al expandirse necesitaba de más y más extensiones de tierra. La tenencia tradicional de la tierra era colectiva en un sistema conocido como terreno comunero, que consistía en el mantener indivisa la propiedad. Los plantadores de azúcar acumularon grandes extensiones comprando los derechos de propiedad y convirtiendo ésta en propiedad privada. En otros términos, esto significó que tierra dedicada a la ganadería o a la agricultura de subsistencia fue traspasada de sus dueños originales a la industria azucarera.

La industria promovió igualmente un significativo proceso de movilidad social que afectó al campesino vecino de la industria en expansión. La demanda de trabajadores lo desplazó de la agricultura tradicional a la producción azucarera. De esta manera el campesino pasó de dueño de la tierra en una agricultura de subsistencia a la economía monetaria como trabajador asalariado. Los que no fueron asimilados a la industria se desplazaron a las ciudades en donde se emplearon en el sector servicio demandado por las zonas urbanas crecientes. La industria azucarera igualmente contribuyó en el avance tecnológico del país, no sólo con la introducción de fábricas complejas para moler la caña, sino también en el sistema de comunicación con la introducción del ferrocarril que transportaba la caña del campo a los centros de molienda y una vez procesada del ingenio a los puertos de exportación.

Por su naturaleza la industria azucarera necesita un mercado internacional seguro. Estados Unidos se constituyó en el principal consumidor de su producción. Al finalizar el siglo, los lazos entre los dos países se estrecharon, y aún es el principal mercado del azúcar dominicano. Igualmente significó un cambio en los vínculos de dependencia, de Europa a Estados Unidos.

La creación de un sistema productivo no se limitó a la industria azucarera. Otras actividades económicas fueron establecidas en el norte con la introducción a nivel comercial del café y el cacao. Estas plantaciones desplazaron muy pronto el tabaco a un tercer lugar en el nuevo orden económico. La caída de precios en Alemania, su mercado tradicional, fue instrumental en la quiebra de las pequeñas plantaciones tabaqueras. Esto obligó a que los productores de la hoja se mudaran a otros cultivos, aun con el incentivo gubernamental. Uno de ellos fue la introducción del ferrocarril que corría de los centros agrícolas en el norte a la ciudad portuaria de Sánchez en el noreste, lo cual propició un más rápido crecimiento de las plantaciones de café y cacao. El puerto de Sánchez competía con éxito con Puerto Plata como la más prominente salida hacia el exterior. Si algún indicador sirve para medir el impacto de estos cambios en la estructura económica del país, el

mejor es decir que todavía constituyen los principales productos de exportación del país.

La República Dominicana nació en bancarrota. Se necesitaba crear tanto el sistema fiscal como el monetario. El gobierno se financiaba con los impuestos provenientes del sector importador-exportador, especialmente de las importaciones, que recibían fuertes impuestos, ya que el gobierno tenía más interés en fomentar las exportaciones, además de que el país importaba más de lo que exportaba. Sin embargo, el sector exportador estaba severamente limitado por la falta de un sistema productivo. Consecuencia de lo anterior es que el país no tenía recursos para financiar sus importaciones, lo cual afectaba los ingresos fiscales. El presupuesto nacional siempre fue deficitario, aunque en los últimos años del siglo XIX mostró una ligera mejoría.

Si el país tuvo dudoso éxito en lograr un presupuesto equilibrado, el fallo más notorio se registró en los intentos de crear una moneda sana. El país tuvo siempre que recurrir a la depreciación de su moneda y al uso de moneda extranjera en su comercio internacional. Esta situación perduró hasta bien entrado este siglo, cuando fue posible establecer un sólido sistema monetario, que se mantuvo a la par con el dólar norteamericano hasta muy reciente. Aunque se registró una notoria mejoría en el sistema fiscal a finales del siglo pasado, la creciente deuda externa alcanzó un punto que llevó al gobierno de ese entonces a la quiebra. El gobierno de Ulises Heureaux, incapaz de resolver el problema, cayó y el presidente fue asesinado.

Las deficiencias del sistema de comunicación interna, unidas a la falta de integración nacional y a la prevalencia de una economía de subsistencia, impidieron que surgiera un mercado interno. Un pequeño excedente era regularmente vendido a la escasa población que habitaba los pueblos cercanos y que gozaba de una pequeña capacidad de compra. De aquí que la escasa población urbana no tuviera capacidad de presionar por un aumento de la producción de productos esenciales de consumo diario. Aun cultivos comerciales como el tabaco se adecuaban a esta situación, por ser cultivado en pequeñas unidades a nivel familiar. Actividades subsidiarias como su transportación y la confección de sacos de almacenaje, eran llevadas a cabo a nivel prácticamente artesanal. Pequeños comerciantes establecidos alrededor de las zonas de cultivo se encargaban del embalaje y transportación a lomo de mulos a través de las montañas de la cordillera septentrional hasta el puerto de la ciudad de Puerto Plata para ser embarcado hacia Hamburgo.

Esta fue la actividad comercial más desarrollada del país durante esa época, y sin embargo, coexistía armónicamente con la

agricultura de subsistencia. El productor de tabaco era al mismo tiempo un pequeño agricultor que producía los bienes esenciales para el consumo familiar. La mayor parte de los beneficios derivados de la comercialización del tabaco se quedaba en las manos de los intermediarios extranjeros establecidos en la costa y en las de los pequeños comerciantes dominicanos. El productor dependía, para mantenerse en la actividad tabaquera, de los préstamos y avances de capital de los grandes exportadores establecidos en Puerto Plata. A estas razones hay que agregar que el bajo precio del tabaco dominicano en los países europeos, de inferior calidad que el producido en otras latitudes, impidió la capitalización a través de este cultivo. Estas fueron las causas de que el productor rural no se convirtiera en un empresario agrícola ni que se integrara a la economía monetaria y al consumo de bienes manufacturados.

A pesar de esta situación, que era deplorada por hombres como Bonó, defendían el cultivo de tabaco como ejemplo de una democracia rural. Bonó y otros liberales como él se oponían a la introducción de nuevos cultivos, como el café, el cacao y el azúcar, arguyendo que requerían grandes concentraciones de tierra y fuertes inversiones de capital. Para Bonó el tabaco era demócrata y el cacao oligarca. A pesar de la oposición que encontró, el oligarca cacao encontró un lugar en el nuevo orden económico y tuvo, aunque en menor escala que el azúcar, un fuerte impacto en la transformación económica del país: la concentración de la tierra y campesinos desplazados como trabajadores asalariados. Aquellos no integrados al sistema económico se refugiaron en el área montañosa para seguir su tradicional economía de subsistencia.

Por otro lado, la introducción de estos nuevos cultivos comerciales -azúcar, café y cacao-, así como el ferrocarril, permitió el desarrollo de un sistema de mercado interno, que se benefició igualmente por las facilidades dadas por el gobierno, especialmente el transporte marítimo de cabotaje, reservado exclusivamente para los dominicanos. Una pequeña flota se movía periódicamente alrededor de la isla, transportando carga y pasajeros. La falta de carreteras en el interior del país benefició esta actividad marítima. Era más fácil y rápido viajar por mar de Santo Domingo a Puerto Plata, por ejemplo. Por tierra era un viaje de más de diez días. Otro factor que ayudó al crecimiento del mercado interno, fue el de los centros urbanos, especialmente los situados cerca de las plantaciones de los nuevos cultivos, que comenzaban a demandar más productos locales.

Durante esta tercera etapa, el sistema económico dominicano se vinculó al mercado externo en una situación de dependencia. Esta tomó varias formas de acuerdo al desarrollo alcanzado por el

país. El primer tipo de dependencia fue a través del comercio. El segundo a través de empréstitos con intereses europeos y después norteamericanos. Un tercer tipo, industrial, emergió cuando se introdujo la industria azucarera y su producción vendida al mercado norteamericano. Un cuarto tipo podría ser la tecnológica. Cada uno de estos tuvo modalidades diferentes en el curso del tiempo, dependiendo de situaciones específicas. Mientras en el siglo pasado predominó la dependencia comercial, hoy es más significativa la financiera y la tecnológica.

Otro aspecto de importancia que debe ser tomado en cuenta al estudiar el desarrollo dominicano es la forma en que la dependencia pasó de Europa a los Estados Unidos al finalizar el siglo XIX, cuando intereses norteamericanos adquirieron los bonos del empréstito Westendorp contratado con intereses belgas, franceses y británicos, a la vez que invirtieron capitales en la construcción de ferrocarriles, plantaciones y facilitaron otros empréstitos al gobierno a través de la Santo Domingo Improvement Company. La consecuencia de este giro en las relaciones del país con el mundo externo fue que intereses norteamericanos eran los propietarios de casi todos los ingenios azucareros al finalizar la primera década de este siglo. Estos vínculos se hicieron más estrechos a partir de la primera intervención militar dominicana de 1916 a 1924. En el período posterior a la segunda guerra mundial, los intereses norteamericanos en la industria azucarera, así como en otras áreas (energía, banca, industria, comercio), fueron adquiridos mediante compra y a la muerte de Trujillo en 1961 pasaron a formar parte del patrimonio nacional. De esta manera el Estado dominicano se convirtió en el principal empresario y empleador del país.

Estos lazos de dependencia, al tiempo que vinculaban el país a los intereses foráneos, aceleraron el crecimiento económico, ayudando al desarrollo de una estructura productiva en la forma de una agricultura comercial orientada hacia afuera. Igualmente significaron mejoras tecnológicas importantes, tanto en el sector productivo como en el de la comunicación, así como introduciendo, especialmente durante y después de la intervención militar norteamericana de 1916-1924, una mayor racionalización en la administración del Estado.

Los cambios en la organización social del país fueron igualmente significativos. El país inició un rápido crecimiento poblacional y las ciudades comenzaron a crecer en un proceso irreversible que ha convertido al país hoy en esencialmente urbano. En el término de tres décadas la población se duplicó y la población urbana pasó del 24 por ciento en 1950 al 52 por ciento en 1981. Igualmente comenzó el crecimiento de una clase media inicialmente vinculada a la esfera pública y a las profesiones liberales, pero el creci-

miento económico ha motivado, a la par que su crecimiento, su expansión al sector privado y el paso a áreas técnicas y comerciales.

La clase obrera, que constituía en su mayoría un pequeño grupo de corte artesanal independiente de extracción rural, fue cambiando y creciendo según las demandas del sector productivo, hasta integrarse como masa asalariada. Al mismo tiempo la división social del trabajo se ha ido especializando y tecnificando, aunque con más lentitud que la demanda, especialmente en los últimos años, debido al crecimiento económico y a la introducción de nuevas y más complejas tecnologías.

Como se ha mostrado, durante esta tercera etapa se logró articular un sistema económico de corte agrícola mercantil orientado a la exportación y vinculado en los términos del esquema de la dependencia al mercado internacional. En este momento es conveniente referirnos a la relación entre las segunda y la tercera etapas. Para ello debemos referirnos a la discusión inicial entre los desarrollos político y económicos. En primer lugar debemos enfatizar que los cambios tanto políticos como económicos no alteraron la esencia patrimonial del sistema político dominicano, aunque sí permitió la integración de amplios sectores de la sociedad dominicana a los procesos económico y político.

Es obvio que los dos sistemas, el económico y el político, se relacionan, pero de una manera distinta a la asumida por el enfoque desarrollista de los años 60, que pretendía que los factores económicos impulsarían el desarrollo democrático. Sin negar la relación, hemos presentado la tesis de que ésta no es casual. La experiencia dominicana muestra un proceso diferente al de la dependencia del comportamiento político al económico. Hemos mostrado que el desarrollo político, entendiéndolo por tal la integración e institucionalización del Estado, ha generado cambios en el proceso productivo como forma de crear las bases de su propia existencia.

Una vez ambos comienzan a actuar se vinculan estructuralmente como fuentes mutuas de sustentación. Ambos responden a necesidades distintas. El político a la regulación de la distribución del poder, para lo cual requiere de recursos que provienen en diversas modalidades del sector productivo. Por su parte el económico, que se ocupa de la creación de riqueza, necesita de la protección del Estado, y en algunos casos de privilegios especiales.

Esta es la manera en que se vinculan ambos. La falla en uno repercute obviamente en el otro. Por ejemplo, una crisis política podría generar una disminución en la actividad productiva, según su magnitud. De la misma manera, una crisis económica puede poner en peligro la estabilidad política. Esto se comprueba en la historia dominicana. La falta de recursos determinó la caída de Báez

y Heureaux en el siglo pasado y de Trujillo en éste. Así mismo, los tres regímenes fueron capaces de mantenerse en el poder mientras tuvieron suficientes recursos disponibles. Igualmente, los tres, por sólo poner como ejemplo los más conspicuos, pero sobre todo Heureaux y Trujillo, crearon una amplia base de sustentación económica. Por ejemplo, Heureaux auspiciando la industria azucarera y Trujillo comprando los intereses norteamericanos.

Al entrar en la cuarta etapa, de consolidación institucional, debemos cuestionar la tesis de la "transición democrática", como se ha planteado en el país. Se ha querido mostrar que ésta se inició en 1976 cuando, al decir de Emmanuel Castillo (1982), se produce "un momento en que la democracia liberal registra su mayor vigencia y estabilidad", y agrega que a partir de esta fecha "el Estado comienza a operar con mayor énfasis en el interés general, a la vez que comienza a fortalecer los síntomas tradicionales de la apertura democrática".

Brevemente, hay dos aspectos que deben ser tomados en cuenta para cuestionar la validez de esta propuesta. En primer lugar, si se puede hablar de una "transición democrática", esta se inició en 1961, con la muerte del dictador Trujillo y la irrupción de nuevas fuerzas políticas contenidas por la larga dictadura de tres décadas. Hay que recordar el momento histórico del momento. La década de los 60 se caracterizó por ser tumultuosa en todos los continentes. Fue la época de la irrupción violenta a la escena mundial de los países recién liberados de la tutela colonial.

En el contexto latinoamericano, las dictaduras tradicionales iban cayendo una a una, la última fue la de Batista en Cuba, lo que dio paso al proceso revolucionario fidelista, el cual tuvo un fuerte impacto en todo el continente y, por su cercanía geográfica e histórica, en la República Dominicana. A pocos meses del triunfo de la guerrilla cubana una invasión auspiciada por el recién instalado régimen sacudió la dictadura trujillista, y aunque derrotada por las fuerzas armadas, fue el detonante que finalmente incidiría en el curso histórico dominicano. Otro factor fue la política liberal de Kennedy, que se inauguraba en Estados Unidos con el plan de la Alianza para el Progreso. Pero quizás el evento más significativo en el orden internacional para terminar de desarraigar la dictadura de Trujillo, fue el fallido intento de éste de asesinar al presidente de Venezuela Rómulo Betancourt. La República Dominicana fue aislada del sistema interamericano por la Organización de Estados Americanos que le impuso sanciones que no fueron levantadas hasta después de la muerte de Trujillo.

La historia de este último período, aún por escribirse, se inició con la explosión que en 1961 terminó con el aislamiento y la tranquilidad de la muralla china erigida por el régimen trujillista.



Las causas de esa explosión yacían latentes, sembradas por la misma dictadura, al propiciar que los dominicanos comenzaran a pensar en la modernización, simbolizada por las bonanzas de una vida desconocida por la gran mayoría de los dominicanos. A estos factores internos se añaden la obsolescencia del régimen, la crisis económica debida a la erosión de recursos que éste ya no podía generar, así como la vejez del dictador que lo incapacitaba para imponer el control a que estaba acostumbrado. Se debe agregar el enfrentamiento directo que hizo la Iglesia Católica al régimen. Todos estos factores se aunaron para escribir el último capítulo de la dictadura más conspicua en la historia dominicana. Cuando la política internacional creó las condiciones para el derrocamiento de la dictadura, ya en el país había una población, sobre todo la urbana más joven, dispuesta a oír y aceptar el mensaje.

El período postrujillista, que ha cumplido ya su cuarto de siglo, ha sido un muestrario de eventos políticos que van desde las elecciones libres al golpe de Estado, la guerra civil y la intervención militar extranjera, pasando por el terrorismo tanto de derecha como de izquierda, al tiempo que se registraban notables avances económicos y sociales, como han sido un crecimiento de la economía que en los años 70 fue el segundo más alto de América Latina, después de Brasil, la expansión sustancial de la clase media y el acceso a la educación de grandes masas de la población que comenzó igualmente un explosivo crecimiento urbano.

La participación política desde 1961 ha sido siempre alta, y ninguno de los gobiernos legales o de facto se ha asemejado a la dictadura de Trujillo. La apertura política, con sus altas y bajas, nunca ha sido suprimida como en el régimen anterior, y los partidos políticos y otras organizaciones, aun en los períodos de mayores restricciones, han operado con un amplio grado de independencia.

El período postrujillista puede dividirse en dos grandes momentos. El primero corre desde la muerte del dictador a 1965. Se caracteriza por la irrupción violenta y multitudinaria de amplios sectores a la escena política, que se organizan en partidos y movimientos sindicales y corporativos, representativos de un amplio abanico ideológico. Se producen las primeras elecciones libres que terminan en un fallido experimento con el golpe de Estado de 1963, lo que produce año y medio después la guerra civil y la intervención militar norteamericana.

El término de la guerra da inicio al segundo momento, que dura hasta el día de hoy. Este se caracterizó por un rápido crecimiento económico y por la predominancia de Joaquín Balaquer, que duró doce años, siendo sustituido en 1978 por el opositor Partido Revolucionario Dominicano, de corte populista y afiliado a la Social Democracia Internacional, que duró ocho años en el poder,

para perderlo en 1986 cuando Balaguer ha vuelto a la Presidencia de la República. De 1966 a la fecha, ha habido seis procesos electorales libres, lo que podría interpretarse como un paso de avance significativo en la institucionalización del país.

Pero institucionalización y apertura política no significan necesariamente un cambio hacia la democracia. Preferimos hablar de liberalización del sistema patrimonial, que ha ido adaptándose a nuevas formas y demandas. No es el momento para entrar en una discusión sobre la teoría democrática, a lo cual nos hemos dedicado en otras oportunidades (Cross, 1984, 1985), sino sólo reafirmar la prevalencia de una cultura autoritaria de tipo clientelista. Le-marchand (1981) en una exposición teórica nos aporta elementos para hacer comprender este fenómeno. Analiza la relación de los lazos clientelistas con la maquinaria política en forma de partidos, y señala que "las elecciones no dan automáticamente a los clientes una opción significativa". Caciagli y Belloni (1981) llaman clientelismo burocrático el de partidos y consideran que éste extrae beneficios del Estado para la clientelista partidista, y que "el principal problema de los nuevos patronos es encontrar fondos para hacerles frente a los costos de la demanda creciente". Chubb (1981) reconoce que los beneficios que el patrón distribuye a la clientela no es sólo una recompensa económica, sino que muchos de los recursos disponibles no son monetarios en naturaleza, como empleos en la administración pública, "distribución de fondos públicos en la forma de subsidios, contratos, etc., acceso al crédito, y uso discrecional de los poderes reguladores del gobierno local". El conocedor del comportamiento político dominicano podría considerar que estas consideraciones referidas a un contexto diferente en realidad son una descripción de éste. En consecuencia, eso que se ha llamado "transición democrática", ha sido en realidad un aumento de la demanda a la esfera política debido a una más amplia base de participación política y la adecuación del sistema patrimonial a esas nuevas demandas.

En resumen, el desarrollo socio-político y económico dominicano se puede sintetizar de la siguiente manera:

**1. Integración del Estado.** lo que significó en un primer momento romper la base de poder regional y monopolizarlo en el ejecutivo. Esto permitió la creación de una estructura nacional de gobierno y el traslado del poder político de la zona rural a la urbana, surgiendo así un sector o estrato especializado en la administración del Estado. Así nació el burócrata, y se articuló un clientelismo de conglomerado a piramidal, con el control del poder político en el gobernante y su grupo (staff) de gobierno, y una participación limitada. Con el curso del tiempo, especialmente con la desaparición de la última dictadura tradicional dominicana en

1961, el sistema sufrió un nuevo cambio, esta vez en la forma de mayor participación política articulada a través de fracciones con la estructura formal del partido político moderno.

2. Creación de una estructura económica. La agricultura de subsistencia predominante dio paso a la gran plantación, creándose un sistema productivo altamente dependiente del mercado internacional y de tecnología importada. El país se define como agro-exportador a través de la industria azucarera y las plantaciones de café y cacao, que llegan a sustituir la primacía que mantenía el tabaco como prácticamente el único producto bien integrado al mercado internacional europeo.

Un cambio importante en este orden económico fue el desplazamiento de la influencia europea y la entrada a la escena dominicana de Estados Unidos, que terminó de consolidar su incidencia económica en el país a principios del siglo presente con la intervención y subsiguiente gobierno militar. Es así como se redefinen los términos de la dependencia, a la que se agrega, además de los intereses comerciales y financieros, el tecnológico.

La relación de ambos se establece estructuralmente, pero estos cambios no implican un paso hacia la democracia, sino una redefinición del sistema político que hemos llamado patrimonial.

## BIBLIOGRAFIA

- Bendix, Reinhard. *Nation-Building and Citizenship*. Berkeley: University of California Press, 1977.
- Caciagli, Mario y Frank P. Bellini. "The New Clientelism in Southern Italy: The Christian Democratic Party in Catania". En: *Political Clientelism, Patronage and Development*. S.N. Eisenstadt y René Lemarchand (eds.) Beverly Hills: Sage Publications, Contemporary Political Sociology v. 3. 1981.
- Castillo, Emmanuel. "Bases y Perspectivas de la Democracia en República Dominicana". En: *República Dominicana: 1980-1990, Perspectivas de una Década*. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 1982.
- Cross-Beras, Julio A. *Sociedad y Desarrollo en República Dominicana, 1844-1899*. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 1984.
- , *Cultura Política Dominicana*. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 1985.

- Chubb, Judith. "Naples Under the Left: The Limits of Local Change". En: **Political Clientelism, Patronage and Development**, S.N. Eisenstadt y René Lemarchand (eds.) Beverly Hills: Sage Publications, Contemporary Political Sociology, v.3. 1981.
- Hoetink, H. **El Pueblo Dominicano: 1850-1900: Apuntes para su Historia**. Santiago: Universidad Católica Madre y Maestra, 1972.
- Lemarchand, René. "Comparative Political Clientelism and Development: A Preliminary Analysis". En: **Political Clientelism, Patronage and Development**, S.N. Eisenstadt y René Lemarchand (eds.) Beverly Hills: Sage Publications, Contemporary Political Sociology, v. 3, 1981.
- Linz, Juan J. "Opposition to and Under Authoritarian Regime: The Case of Spain". En: **Regimes and Oppositions**. New Haven: Robert Dahl (ed), Yale University Press, 1973.
- Lipset, Seymour Martin. "Some Social Requisites of Democracy", **American Political Science Review**, (53), 1959.
- Malloy, James M. **Authoritarianism and Corporation in Latin America**. Pittsburgh: Pitt Latinamerican Series, The University of Pittsburgh, 1979.
- Needler, Martin C. "Political Development and Socioeconomic Development: The case of Latin America". **American Political Science Review**, 62 (3), 1968.
- Neubauer, Deane E. "Some Conditions of Democracy". **American Political Review**, (4), 1967.
- Purcell, Susan Kaufman. "Authoritarianism". **Comparative Politics** (5), 1973.
- Schwartzman, Simon. Back to Weber: Corporatism and Patrimonialism in the Seventies. En: **Authoritarianism and Corporation in Latin America**, James Malloy (ed). Pittsburgh: Pitt Latinamerican Series, The University of Pittsburgh, 1979.
- Véliz, Claudio. **The Centralist Tradition in Latin America**. New Jersey: Princeton University Press, 1980.