

Exacción estatal y resistencia campesina en el Cibao durante la Ocupación Militar Norteamericana, 1916-1924¹

Pedro L. San Miguel²

En República Dominicana, el período de la Ocupación Militar Norteamericana de 1916-1924 se caracterizó por el fortalecimiento del Estado y por su mayor injerencia en la sociedad rural. Es conocido que desde los inicios de la intervención, ocurrieron movimientos de resistencia a la misma y que en el Este del país se desarrolló una guerrilla de base campesina de oposición a las fuerzas norteamericanas y a la penetración de los consorcios azucareros extranjeros.³ Por

1. Ponencia presentada en el V Congreso Dominicano de Historia, celebrado en Santo Domingo, en el Museo Nacional de Historia y Geografía, los días 24-27 de octubre de 1991. Fue publicada en *Ecos*, año 1, no. 2, pp. 77-100. Santo Domingo, Instituto de Historia, Universidad Autónoma de Santo Domingo, 1983.
2. Historiador, profesor de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras y Miembro Correspondiente Extranjero de la Academia Dominicana de la Historia.
3. Pablo A. Mariñez. *Resistencia campesina, imperialismo y Reforma Agraria en República Dominicana, 1899-1978*. Santo Domingo, CEPAE, 1984, pp. 47-69. Manuel Rodríguez Bonilla. *La Batalla de la Barranquita*, Santo Domingo, Universidad Autónoma de Santo Domingo, 1987. María Filomena González Canalda. *Linea Noroeste: Testimonio del Patriotismo Olvidado*. San Pedro de Macorís, Universidad Central del Este, 1985. Bruce J. Calder, *The Impact of Intervention: The Dominican Republic During the U.S. Occupation of 1916-1924*. Austin, University of Texas Press, 1984, pp. 115-182.



otro lado, se ha prestado poca atención a las formas menos conspicuas de resistencia en dicha región, y se puede pensar que en el resto de país el campesinado mantuvo una posición de absoluta quietud ante las medidas del régimen interventor. Sin embargo, esta impresión es cierta sólo parcialmente. En efecto, un estudio regional, concentrado en la provincia de Santiago, muestra que el campesinado cíbaño desarrolló formas de oposición a las políticas del Gobierno Militar que, aunque no desembocaron en una lucha armada, contribuyeron a desestabilizar el régimen.

Caminos para la agricultura: el régimen de prestaciones laborales

A pesar del tendido de ferrocarriles en el Cibao en el último cuarto del siglo XIX, a principios de la presente centuria la falta de caminos adecuados representaba aún un gran obstáculo al desarrollo de la economía regional.⁴ Con frecuencia, municipios tan cercanos como Santiago y Moca veían reducir su intercambio comercial por lo inadecuado de los caminos que las comunicaban; a fines de 1901 se hicieron gestiones para “hacer carretero” el camino entre dichos municipios.⁵ En este mismo año varios vecinos de Navarrete solicitaron al Ayuntamiento de Santiago que se abriese un camino carretero entre ese caserío y la estación del ferrocarril,

4. Para una evaluación de las comunicaciones internas hasta la década de 1930, ver a Juan Ulises García Bonnelly. *Las Obras Ppúblicas en la Era de Trujillo*. Ciudad Trujillo (Santo Domingo)., Impresora Dominicana, 1955, Tomo 2, pp. 273-294. El autor también resaltó la fragmentación política que propiciaba el lamentable estado de los caminos y carreteras.
5. *Boletín Municipal* (en lo adelante *BM*). 14:375 (22 de enero de 1902), 1.



por lo “indirecto e inadecuado del existente”; las condiciones del camino habían empeorado por la reciente creciente de un arroyo cercano. Dicha petición fue reiterada meses más tarde por Ramón Asencio “a nombre del gremio comercial del caserío de Navarrete”.⁶

A juzgar por los testimonios disponibles, la mayoría de los caminos eran inadecuados para el uso de carretas, permitiendo a lo sumo el paso de animales de carga y silla. Todavía para fines de la década de 1930 los habitantes de muchas de las secciones rurales cercanas a la ciudad de Santiago tenían que “sacar sus frutos a lomo de animal por no haber tráfico para vehículos por el mal estado de estos caminos”.⁷

Los terrenos pantanosos, la existencia de numerosos ríos y quebradas, además de la topografía, dificultaban el transporte y las comunicaciones; igualmente hacían más laboriosa la construcción y la conservación de los caminos.⁸ Frecuentemente muchos de los adelantos logrados a costa de infatigables esfuerzos eran destruidos por los embates de la naturaleza. Así, en 1910 se hacía referencia a un temporal, ocurrido en noviembre de 1909, que había echado a perder las principales arterias de comunicación de Santiago.⁹

Para los comerciantes establecidos en Santiago, era vital mantener comunicación con las ciudades costeras de Puerto

6. *BM.14:376* (30 de enero de 1902), 3; y *14:380* (21 de marzo de 1902), 6.

7. Archivo General de la Nación (en lo adelante AGN). *Gobernación de Santiago* (en lo adelante *GS*), 1939, Leg. 7, 11 de febrero de 1939.

8. *BM. 17:434* (8 de noviembre de 1904), 4; y *29: 984* (22 de abril de 1918), 6.

9. *BM. 23:637* (27 de julio de 1910).



Plata y Monte Cristi; igualmente importante resultaba mantener acceso a las diversas secciones rurales de donde provenían los frutos de la tierra. En palabras del Síndico de Santiago en 1910,

“[...] no podemos permitir por más tiempo que el productor no pueda traer sus frutos al mercado por el mal estado de los caminos, o que tenga que emplear doble tiempo del que necesita cuando lo hace [...]”.¹⁰

En vista de que el mal estado de los caminos constituía un serio obstáculo al transporte de los productos agrícolas, la superación de esta limitación se convirtió en una de las metas primordiales de las élites comerciales cibañas. A tales efectos, se recurría a los organismos de poder local y regional para que contribuyesen a solventar dicho problema. En 1903, con el auspicio del Ayuntamiento de Santiago, se hacían esfuerzos por construir un camino hacia Puerto Plata, pasando por la sección de Pedro García, localizada al norte de la ciudad de Santiago.¹¹ Pero en ocasiones los esfuerzos de las comunes no bastaban y se recurría al poder central. En 1915, cuando el Ayuntamiento de Monte Cristi solicitó al de Santiago su cooperación para hacer transitable el camino entre ambos municipios, este último contestó que se dirigiría al Poder Ejecutivo en busca de apoyo.

Y, en efecto, días más tarde se recibió una comunicación del Presidente de la República en la que se ordenaba al Secretario de Fomento su gestión en la reparación de dicho camino.¹² Sin embargo, las solicitudes de los Ayuntamientos no siempre

10. *BM.* 22:626 (5 de marzo de 1910).

11. *BM.* 15:403 (9 de mayo de 1903), 3. Todavía en 1918. se seguía trabajando en este proyecto (*BM.* 29:988 (25 de mayo de 1918), 8).

12. *BM.* 26:825 (23 de marzo de 1915), 4; 26:831(22 de abril de 1915), 2; y 26:834 (6 de mayo de 1915), 2.



obtenían resultados tan favorables. En junio de 1903 se pidió al Gobierno que se destinase a carreteras en Santiago el producto del Impuesto de las Loterías Locales. El Ministro de Interior y Policía contestó, empero, que no se podía acceder a tal petición ya que dicho Impuesto había sido destinado a otros fines.¹³ En otras palabras, la debilidad financiera del Estado limitaba su rol en la construcción y mantenimiento de la red vial del país.

No debe extrañar, entonces, que a principios de esta centuria gran parte de la responsabilidad en el mantenimiento de los caminos continuase recayendo directamente sobre la ciudadanía. A veces, algún potentado local tomaba la iniciativa en la construcción o mejora de los caminos. En 1918, por ejemplo, el Ayuntamiento de Santiago reembolsó RD\$144.90 a Nicolás de Peña, quien obviamente no era un mero campesino, por los gastos en que incurrió en la mejora del camino de Jacagua.¹⁴ Pero a menudo las iniciativas en tal sentido provenían de los vecinos de las diversas secciones rurales, interesados en mantener los caminos en condiciones transitables. Por ejemplo, en 1904 los residentes de Pontezuela manifestaron su deseo de cooperar en la desecación de uno de los pantanos que afectaban el camino entre Tamboril y la ciudad de Santiago. En tales ocasiones los habitantes del campo podían organizar “juntas de trabajo” para laborar en los caminos locales; o se podían hacer colectas de dinero para sufragar los gastos de las obras.¹⁵

13. *BM.* 16:406 (6 de agosto de 1903), 4; y 16:408 (17 de noviembre de 1903), 3.

14. *BM.* 29:978 (30 de enero de 1918), 1-2.

15. *BM.* 17:434 (8 de noviembre de 1904), 4; y 27:866 (4 de octubre de 1915), 4.



Fue el campesinado quien, a la larga, cargó con el peso en la construcción de los caminos. En efecto, la Ley de Caminos autorizó a los Ayuntamientos a utilizar a la población masculina en la construcción y reparación de las vías de comunicación. Esta Ley, aprobada en marzo de 1907, formó parte de un abarcador programa de obras públicas iniciado, bajo tutela norteamericana, durante la presidencia de Ramón Cáceres.¹⁶ De acuerdo a la misma, todo varón entre las edades de 18 a 60 años estaba obligado a realizar “prestaciones personales” un día por trimestre. Aunque la ley se enmendó en los años subsiguientes, su fundamento (esto es, el trabajo forzoso en las carreteras y caminos) permaneció inalterado hasta la década de 1920.

Varias de las enmiendas a la ley impusieron condiciones más severas aún. Según la ley original, los “prestatarios” podían librarse del trabajo compulsario pagando 25 centavos por cada día de servicio, esto es, a razón de 25 centavos por cada día por trimestre, un total de 1 peso al año. En 1918, el Gobierno Norteamericano de Ocupación Militar aumentó este pago a 2 pesos por año. De igual manera, la enmienda de 1918 estableció que, a requerimiento del Inspector de Caminos, los prestatarios tendrían que rendir cuatro días de trabajo consecutivos. Esta provisión se apartaba del espíritu original de la ley, la cual obligaba a los prestatarios a trabajar sólo un día por trimestre.¹⁷

Durante sus primeros años de existencia, las autoridades confrontaron serios problemas en hacer cumplir la ley, no sólo en lograr que la población cumpliera con las prestaciones

16. Bruce J. Calder, *The Impact of Intervention...*, p 49.

17. *BM.* 21:593 (10 de septiembre de 1908), 1-2; y 29: 1001 (11 de octubre de 1918), 1.



en trabajo sino, también, con el cobro del impuesto de exoneración. Hasta entonces, tanto las autoridades municipales como las provinciales habían sido incapaces de implantar de lleno la ley. Por, ejemplo, para aplicarla la Gobernación de Santiago consideró necesario realizar un empadronamiento de los hombres de la provincia;¹⁸ sin embargo, no hay indicios de que el mismo se llevase a cabo. Ante la ineffectividad de la Ley de Caminos, los trabajos en las vías rurales continuaron dependiendo de los peones asalariados y no tanto del sistema de prestaciones en trabajo.

A pesar de que los prestatarios laboraran en las carreteras, su disponibilidad para trabajar dependía, en gran medida, de la influencia de los notables locales entre el campesinado más que de la coacción directa de las autoridades estatales. Debe suponerse que gracias a su influencia y a algún incentivo económico, como el pago de las comidas diarias, estos miembros de la elite rural podían lograr la movilización de los prestatarios. Aunque las órdenes al respecto pudiesen originarse en el poder municipal o estatal, sobre estos notables locales recaía la responsabilidad inmediata de reclutar a los prestatarios y hasta de organizar los trabajos. Los Alcaldes Pedáneos, usualmente pertenecientes a la elite campesina, jugaron un papel central en tal sentido; otras veces era un gran propietario quien asumía tal rol. José Armando Bermúdez, un importante hacendado de Santiago, gestionó en 1912 la cooperación de los vecinos de El Ingenio y áreas aledañas, ya fuese en trabajo o dinero, para acondicionar los caminos de la sección.¹⁹

18. *BM.* 21:594 (29 de septiembre de 1908), 3.

19. *BM.* 19:528 (22 de enero de 1907), I; 20:578 (22 de febrero de 1908) 2; 27:842 (3 de junio de 1915), 3; y 24:714 (1 de julio de 1912), 4.



A partir de 1911 se renovaron las gestiones por imponer el impuesto de caminos: sin embargo, tanto por desidia como por las dificultades envueltas, tales intentos fueron poco fructíferos.²⁰ Aparte de los problemas burocráticos, uno de los obstáculos en la implantación de la Ley de Caminos fue la resistencia que ésta confrontó. Para Teodoro N. Gómez, quien estaba a cargo de la recaudación del Impuesto de Caminos, la aplicación de la ley se convirtió en un verdadero rompecabezas cuando varias personas rehusaron pagarlo y, además, se negaron a trabajar.²¹

Esta renuencia tanto a tributar como a laborar parece que era frecuente. En otras ocasiones, cuando los prestatarios alegaban estar disponibles para trabajar, no había ninguna vía en construcción, siendo innecesarios sus servicios en ese momento. Y aunque a veces ocurriese así efectivamente, hay indicios de que este alegato era uno de los subterfugios usados por los campesinos para evadir el trabajo compulsorio. El 7 de noviembre de 1911, por ejemplo, el Recaudador del Impuesto notificó al Ayuntamiento, que,

“[...] hace unos 15 días que el cobro se ha hecho imposible, porque todo el mundo dice que quieren [sic] ver comenzados [sic] el arreglo de los caminos, unos para trabajar personalmente [...] y otros para ver que se están invirtiendo los fondos en lo que la Ley lo determina [...]”²²

No fue sino hasta el periodo de la Ocupación Militar Norteamericana de 1916-1924, cuando comenzó a implantarse

20. *BM.* 24:676 (5 de julio de 1910, 4; y 28:924 (22 de noviembre de 1916), 2.

21. *BM.* 24:679 (10 de agosto de 1911), 4.

22. *BM.* 24:690 (9 de diciembre de 1911), 3.



de manera más efectiva la Ley de Caminos. Al respecto, hubo una coincidencia entre los esfuerzos de los grupos dominantes a nivel regional y los planes del interventor norteamericano. Así, en 1917, justo cuando el Gobierno Militar diseñaba un programa para ampliar la red de carreteras a nivel nacional, la Asociación de Agricultores y Ganaderos, una organización de hacendados, solicitó al gobierno de la provincia una actitud más enérgica en la aplicación de la ley.²³ Los sectores dominantes del Cibao trataron, en la medida de lo posible, que los planes del poder central coincidiesen con los suyos; tal fue el caso, por ejemplo, con la construcción de la carretera a Puerto Plata, obra de primordial interés para los sectores comerciales.²⁴

A tono con las nuevas posibilidades, el regidor del Ayuntamiento de Santiago José Pichardo y Pichardo propuso establecer la política discriminatoria en la aplicación de la ley, de manera que el grueso del trabajo recayese sobre las masas campesinas. Según él, la cuota de exoneración debía recaudarse solamente entre la población urbana, mientras que a los campesinos debía exigírseles los cuatro días de prestaciones laborales requeridos por la ley.²⁵ Aunque no hay evidencia directa sobre si se adoptó esta sugerencia, existen claros indicios de que a partir de entonces las autoridades asumieron una posición mucho más enérgica en la imposición de la Ley de Caminos. Los informes al Ayuntamiento sobre los trabajos

23. Bruce J. Calder, *The Impact of Intervention...*, pp. 49-54; y *BM*. 28:948 (9 de junio de 1917), 4-5.

24. *BM*. 29:999 (14 de septiembre de 1918), 13-17; y 29:1003 (20 de octubre de 1918), 6-7.

25. *BM*. 28:948 (9 de junio de 1917), 4-5.



en los caminos son uno de esos indicios; las noticias sobre la oposición a la ley resultan igualmente elocuentes.

Efectivamente, en los meses siguientes las noticias sobre la resistencia a la ley comenzaron a abrumar a las autoridades. En los meses de octubre y noviembre de 1917 Gregorio Rozón, Pedro E Núñez, Carlos Biery [sic], Felipe Lantigua, Saint Hilaire Faint, Gregorio Santana y Félix Domínguez fueron juzgados por violación a la Ley de Caminos, siendo condenados a prisión y a pagar cuatro pesos de multa.²⁶ Aunque tanto los sectores urbanos como los habitantes del campo se opusieron a la ley, en la zona rural la resistencia fue mucho más notable. El Inspector de Caminos Manuel de Jesús Lluberes, informó que en el año 1917 muchos prestatarios no rindieron sus servicios,

“especialmente en el campo, donde uno puede contar por cientos los que rehusaron matricularse, evadiendo el pago del peso [de exoneración], o el, trabajo”.²⁷

Este, de hecho, se convirtió en un problema endémico. En abril de 1918, por ejemplo, el Tesorero Municipal de Santiago estimó que por lo menos 1,777 individuos no cumplieron con la ley. En otro momento, el Síndico informó a los Regidores municipales que solo 1,600 personas se habían matriculado para trabajar y que la recaudación del impuesto sólo alcanzó la suma de 3,500.00 pesos. Según él, estas cifras estaban muy alejadas del número de personas que debían cumplir con la ley.²⁸

26. *BM.* 29:972 (8 de diciembre de 1917), 8; y 29:986 (11 de mayo de 1918), 8.

27. *BM.* 29:978 (30 de enero de 1918), 4.

28. *BM.* 29:987 (21 de mayo de 1918). 6; y 30 1054 (15 de diciembre de 1920). 8.



¿Cuáles fueron las razones específicas para la oposición del campesinado a la Ley de Caminos? A pesar de que la poca información sobre el particular impide contestar esta pregunta cabalmente, existen indicios sobre algunas de las insatisfacciones de los campesinos. En primer lugar, esta ley contenía un elemento relativamente nuevo en República Dominicana: un sistema estatal de trabajo compulsorio. Anteriormente el campesinado había padecido diversos tipos de exacción por parte del Estado. Tal era el caso de las confiscaciones y conscripciones que el campesino dominicano sufrió durante las guerras civiles que aquejaron al país durante el siglo pasado y principios de éste.²⁹

A pesar de resultar humana y económicamente onerosos, el reclutamiento militar y las confiscaciones carecían de la regularidad impuesta por el sistema de prestaciones exigidas por la Ley de Caminos. Durante los años finales del siglo XIX se intentó establecer un sistema de prestaciones laborales con el fin de mejorar las vías de comunicación del país. Sin embargo, estos intentos no crearon un régimen estable de trabajo compulsorio.³⁰ Es decir, gracias a la aplicación de la Ley de Caminos comenzó a generalizarse en el país una forma adicional de explotación del campesinado; precisamente la innovación contribuyó a crear su malestar.

En segundo lugar, no eran solamente las características generales de la ley lo que incomodaba a los pobladores

29. Una de las mejores descripciones al respecto se encuentra en la novela de Juan Bosch, *La Mañosa*, 10ma. ed. Santo Domingo, Editora Alfa & Omega, 1982.

30. Emilio Rodríguez Demorizi (ed.). *Popeles de Pedro F. Bonó: para la Historia de las Ideas Políticas en Santo Domingo*, Santo Domingo, Editora del Caribe, 1964, pp. 206-217.



rurales; su aplicación específica por parte de las autoridades y las prioridades establecidas por ellas también causaban descontento entre los campesinos. El desasosiego de éstos comenzaba con los registros a que eran sometidos para determinar si llevaban consigo la “Cédula de Rescate”, esto es, el certificado que garantizaba su cumplimiento con la ley,³¹ Las quejas aumentaban cuando los residentes de un municipio, por no contar con dicho documento mientras se encontraban en otra común, eran obligados a inscribirse nuevamente como prestatarios en el municipio donde habían sido aprehendidos sin su Cédula.³² Las condiciones de trabajo eran, también, causas de malestar entre los prestatarios.

De acuerdo con la enmienda a la Ley del 1918, los prestatarios debían pagar 50 centavos para eximirse de un día de trabajo. Sin embargo, cuando laboraban en los caminos la partida asignada para su alimentación apenas era de 10 centavos diarios. El pago en metálico del Impuesto de Caminos, un tipo de tributación directa que engrosaba las arcas del Estado y de los Ayuntamientos, fue otra forma de exacción a que quedó sometida la población rural. Además, el impuesto de exoneración era verdaderamente oneroso para un gran número de campesinos. En 1918, con dos pesos se podía comprar un ternero o un cerdo pequeño, lo que para muchos campesinos no era una inversión insignificante.³³ Aunque una (buena parte de los afectados pagaba la cuota de exoneración, muchos optaban

31. *BM.* 29:989 (8 de junio de 1918), 3.

32. *BM.* 29:992 (30 de junio de 1918), 5.

33. *BM.* 30:1055 (31 de diciembre de 1920), 21. Estos precios fueron obtenidos de un inventario localizado en los Archivos Notariales de José Reino, Protocolos Notariales, Santiago; y de José María Vallejo, Protocolos Notariales, Santiago, 1918, tomo 1, anejo entre folios 9v-10.



por trabajar en vez de pagar dicho impuesto. Al parecer, tal práctica era más común entre los habitantes del campo.³⁴

Las respectivas prioridades de las autoridades y de la élite urbana, por un lado, y las de los habitantes del campo, por el otro, también eran una fuente de conflictos. Mientras que los primeros preferían concentrarse en la mejora de las carreteras principales, para los últimos la prioridad era la apertura y reparación de los caminos rurales que ofrecían salida a los productos agrícolas. En 1918, por ejemplo, el Inspector de Caminos notificó al Síndico de Santiago que varios Alcaldes Pedáneos habían solicitado el arreglo de los caminos en sus respectivas secciones rurales. Añadía que éstos se veían imposibilitados de emplear el servicio de prestaciones, ya que los habitantes de esas secciones, por haber cumplido con lo exigido por la ley, se negaban a trabajar gratuitamente,

A pesar de haber varios caminos obstruidos, no se tomaron medidas concretas para resolver tal situación, aparte de hacer una vaga recomendación al Inspector, debido a que la reparación de dichas vías no estaba prevista en los planes del Ayuntamiento.³⁵ Para los campesinos, mantener los caminos que permitieran la salida de sus productos tenía un significado más inmediato que el establecimiento de un sistema de carreteras en gran escala. Resulta, pues, totalmente comprensible la petición de los vecinos de Palo Alto, quienes en abril de 1918 pedían que se hiciese “transitable siquiera para animales” el camino a Santiago; porque para ellos, la imposibilidad de llevar sus productos a la ciudad conllevaba la pérdida de las cosechas.³⁶

34. *BM* 31:1069 (30 de junio de 1921), 5.

35. *BM*. 29:984 (22 de abril de 1918), 5-6.

36. *BM*. 29:987 (21 de mayo de 1918), 6.



En ocasiones los habitantes de una sección rural se negaban rotundamente a trabajar en otros lugares. Así, en 1923 la Junta Pro-Camino Carretero de El Limón se opuso al empleo de los prestatarios de esa sección de los trabajos de la sección de El Túnel.³⁷ Esta última quedaba en el tramo de la carretera, entonces en construcción, de Santiago a Puerto Plata. Obviamente, para las autoridades y para la élite mercantil de Santiago, terminar la carretera a Puerto Plata era prioritario; los residentes de El Limón tenían otra visión de las cosas. Además de cumplir con el requisito del trabajo impuesto por la Ley de Caminos a menudo conllevaba esfuerzos y sacrificios que las autoridades solían pasar por alto.

Tal era el caso con el tiempo y la energía consumidos en el ir y venir a los lugares de trabajo designados por las autoridades. Aunque la mayoría de las veces la ejecución de los trabajos se asignaba a los prestatarios de las áreas cercanas, no había garantía de que esto fuese así siempre. En fin, la insensibilidad de las autoridades ante las aplicaciones específicas de la ley sobre la vida y las condiciones de trabajo de los campesinos sometidos al servicio de prestaciones resaltaba la naturaleza opresiva de la misma.³⁸

Los términos de la ley se hicieron más agobiantes durante la crisis económica de comienzos de la década de 1920. La fuerte sequía que afectaba al Cibao, junto a la depresión de los precios de los frutos de exportación, produjo una crisis general tan amplia que todavía en 1927 se hacía alusión al “desequilibrio

37. *BM*. 32:1114 (13 de abril de 1923), 5.

38. Es nuevamente Juan Bosch quien dejó, en su obra narrativa, un vívido testimonio del enfurecimiento de los campesinos con al trabajo obligatorio en los caminos. Ver su cuento “Forzados”, en *Camino Real*, 3era. ed, Santo Domingo, Editora Alfa & Omega, 1983, pp. 47-52.



del año 1920”.³⁹ En un Informe de 1922 uno de los Regidores del Ayuntamiento de Santiago expresó que la mayoría de los campesinos de la común estaban abandonando sus hogares, “buscando otros lugares donde puedan conseguir el sustento”.

Ante las condiciones prevalecientes, se argumentó que era necesario reducir en un 50 por ciento tanto el Impuesto de Caminos como el Impuesto Territorial; además, se sugirió al Gobierno Militar que abrogase el “servicio prestatario”.⁴⁰ El Gobierno de Ocupación Militar, ante la oposición a la Ley de Caminos, suspendió su aplicación temporalmente en 1919; pero la misma fue restablecida en 1920.⁴¹ Frente al incumplimiento generalizado, las autoridades trataron de disuadir a los infractores, por medio de anuncios de prensa, para que acatasen las disposiciones de la ley.⁴² Sin embargo, la crisis económica impuso límites adicionales a la efectividad de la Ley de Caminos.

Junto a la resistencia del campesinado, la crisis obligó al Gobierno Militar a contemporizar y a realizar algunos cambios en la ley; los problemas fiscales que padecía el Gobierno fueron,

39. Cámara de Comercio de Santiago (en lo adelante CCS). “Carta de varios Propietarios de Santiago al Secretario de Estado de Hacienda y Comercio sobre el Impuesto Territorial, 24 de noviembre de 1927”. Debo copia de este documento y de otros provenientes del mismo fondo a Danilo de los Santos.

40. *BM*. 32:1106 (10 de febrero de 1923), 6.

41. Archivo Histórico de Santiago (en lo adelante AHS). *Memoria que al Honorable Ayuntamiento de Santiago Presenta el Regidor C. Sully Bonnelly en su Calidad de Presidente de la Corporación correspondiente al Año 1920*. Santiago, Imprenta C. Sully Bonnelly Hijo & Co., 1921, p.14. La abolición del impuesto de caminos se decretó en la Orden Ejecutiva N° 285”. *BM*, 29; 1019 (5 de junio de 1919), 47.

42. *BM*. 30:1054 (15 de diciembre de 1920), 8.



seguramente, factores adicionales en impulsar esta reforma.⁴³ De, cualquier manera, en 1923 el Impuesto de Caminos se redujo a un peso. Esta enmienda trajo algún alivio a los campesinos, a pesar de que eliminó la opción de trabajar; es decir, al suprimir el sistema de prestaciones laborales el Impuesto de Caminos se convirtió exclusivamente en una tasa monetaria.

Aunque en principio la disminución del impuesto en un cien por ciento favoreció a los sectores rurales, es posible que en la práctica amplios sectores del campesinado se afectasen negativamente. Este cambio debió resultar particularmente desfavorable para los campesinos más pobres quienes, por contar con menos recursos, seguramente solían laborar para cumplir con la ley. La apretada coyuntura económica en la década de 1920 hacía más dificultoso el pago del Impuesto de Caminos. Al contraerse los precios y al disminuir el cultivo de las tierras por la sequía existente, se redujeron igualmente las posibilidades de trabajo de los campesinos. La oferta de empleo era tan limitada que cuando surgía alguna oportunidad de trabajo, aparecían candidatos en exceso.⁴⁴

Probablemente los planes del Gobierno Militar para construir una red nacional de carreteras y para mejorar las principales vías de comunicación a nivel regional, también influyeron en la decisión de monetizar el Impuesto de Caminos, eliminando las prestaciones en trabajos. Esta alteración en dicha disposición legal propició una mayor concentración de recursos en la construcción y reparación de los caminos y carreteras que las autoridades consideraban más importantes. Las dificultades en aunar contingentes adecuados de trabajadores habían aquejado

43. Bruce J. Calder, *The Impact of Intervention...*, pp. 77-81.

44. *BM*. 33:1151 (20 de febrero de 1923), 284.



constantemente el Programa de Obras Públicas del Gobierno Militar.⁴⁵ En consecuencia, el cobro en efectivo permitía la asignación de partidas presupuestarias para la contratación de peones, en vez de tener que depender de los prestatarios, reacios la mayoría de las veces a cumplir cabalmente con las exigencias laborales impuestas por las autoridades.

En junio de 1924, luego de la monetización del Impuesto de Caminos, se solicitaron 100 peones para trabajar en el camino de San José de las Matas, prestenándose muchos más de los solicitados; ante tal situación, se esperaba aumentar a 150 el número de trabajadores contratados.⁴⁶ Igualmente, parece que la satisfacción del Impuesto de Caminos en dinero contribuyó a aumentar la eficiencia en la administración de la ley. A pesar de reconocer su impopularidad, uno de los miembros del Consejo Municipal de Santiago señalaba, en tono favorable, que en 1927 la recaudación del mismo había ascendido a 11,457 pesos.⁴⁷

Por supuesto, las nuevas condiciones existentes a partir de la enmienda a la Ley de Caminos no terminaron las discrepancias entre los campesinos y las autoridades. En primer lugar, el interés de los campesinos en dar mantenimiento a los caminos vecinales continuó estando en contradicción con las propiedades de los organismos gubernamentales. A fines de la década de 1920, el Gobernador de la Provincia de Santiago señalaba que los caminos vecinales se encontraban en completo abandono debido a que los fondos provenientes del Impuesto

45. Sobre la construcción del sistema de carreteras, ver a Roberto Casaá. *Historia Social y Económica de la República Dominicana*, 2 vols, Santo Domingo, Editora Punto y Aparte, 1983, vol. 2, pp. 219-223; y Bruce J. Calder. *The Impact of Intervention...*, pp. 49-54.

46. *BM.* 33:1151 (20 de febrero de 1925), 28-29.

47. *BM.* 36:1191 (25 de junio de 1928). 10-11.



de Caminos se habían empleado en la apertura y mantenimiento de los “caminos carreteros”.⁴⁸

En segundo lugar, las autoridades siguieron insistiendo en que el impuesto, según establecía la enmienda, fuese satisfecho en efectivo y no en trabajo. Así, en mayo de 1923 vecinos de Canabacoa, Arenoso, Colorado y Licey solicitaron al Ayuntamiento los servidos de los prestatarios de esas secciones para la reparación de la carretera de Moca a Santiago. Sin embargo, el Ayuntamiento se negó alegando que el sistema de prestaciones había sido eliminado y que el impuesto debía pagarse en dinero.⁴⁹

Para evadir esta disposición de la ley, a veces los campesinos reclamaban que ya habían trabajado en un proyecto determinado y, por consiguiente, rehusaban pagar el impuesto. Ya que el trabajo era un hecho consumado, en situaciones como ésta las autoridades solían aceptar tales alegaciones y eximir a los campesinos del pago del impuesto. Al menos tal fue el caso de algunos vecinos de Salamanca, quienes se negaron a pagar el impuesto arguyendo que habían reparado el camino del Alto de Ana Luisa; a pesar de sus reservas, las autoridades de Santiago aceptaron este alegato.⁵⁰

Reglamentación agraria y exacción fiscal

El Impuesto sobre la Propiedad constituyó un ejemplo adicional del creciente rol del “Estado como reclamante”,

48. AGN. *Gobernación de Santiago*, Leg. 4. 31 de diciembre de 1929.

49. *BM*. 33:1117 (2 de mayo de 1923). 11-12.

50. *BM*. 33:1150 (20 de enero de 1925), 49-50.



para usar el término de Scott.⁵¹ A diferencia de la Ley de Caminos, que se aprobó antes de la Ocupación Militar Norteamericana, la Ley de Impuesto Territorial fue un producto del régimen intervencionista y formó parte de una abarcadora reorganización del sistema tributario del país. Uno de los fines de la Ley de Impuesto Territorial fue la creación de un sistema tributario que permitiera que el peso de las contribuciones recayera sobre los más beneficiados de la riqueza nacional.

En consecuencia, se establecieron unas normas contributivas escalonadas, de acuerdo al tamaño de las propiedades. Las fincas de no más de 2,000 tareas de extensión pagarían 0,5 por ciento de su valor; las que excediesen esta cifra pero que no superasen las 10,000 tareas tributarían el uno por ciento; y las propiedades que sobrepasasen las 10,000 tareas se le aplicó un Impuesto del 2 por ciento de su valor estimado. Además, las mejoras permanentes a las tierras pagarían el 0.25 por ciento de su valor. Ya que en el país todavía existían muchos terrenos comuneros, los propietarios de los títulos de dichas tierras tendrían que pagar cinco centavos por cada “peso de acción”.⁵²

De acuerdo al estudio de Bruce Calder sobre la Ocupación Militar Norteamericana, los propósitos del nuevo sistema tributario eran modernizar las antiguas estructuras fiscales y desarrollar nuevas fuentes de ingresos.⁵³ Otro de los fines posteriores del Impuesto sobre la Propiedad fue alterar el régimen

51. James C. Scott, *he Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven, Yale University Press, 1976, pp. 91-113.

52. El Impuesto Territorial fue establecido por la Orden Ejecutiva No. 282 del Gobierno Militar. Mis citas de la misma provienen de *BM*, 29:1019 (5 de junio de 1919), 1-48.

53. Bruce J. Calder, *The Impact of Intervention...*, pp. 73-75.



contributivo, eliminando una serie de tasas municipales; el producto del nuevo impuesto vendría a sustituir las rentas abolidas. Por ejemplo, se eliminó el impuesto municipal sobre mercancía importada, al igual que los gravámenes que pesaban sobre los productos en tránsito de una municipalidad a otra, incluyendo el de peaje.⁵⁴

Pero sobre todo, se buscaba disminuir la dependencia del Estado de los ingresos aduanales, aumentando las rentas internas. En la medida en que el Estado obtuvo mayor control de las rentas públicas, el nuevo régimen tributario también fue debilitando las bases institucionales de poder de las élites regionales (los Ayuntamientos, por ejemplo). Desde cierta perspectiva, estas reformas tenían miras que podrían considerarse como modernizantes y hasta progresistas. Sin embargo, al establecer el nuevo sistema, el Gobierno Militar se enfrentó a las formas de la tributación tradicionales, aceptadas por la mayoría de la población. Igualmente, no se ponderaron las especificidades de la economía y la sociedad dominicanas, lo que provocó un repudio generalizado a dicho impuesto.

Pero no fue únicamente el peso contributivo que tuvieron que soportar los campesinos lo que motivó la impopularidad del Impuesto sobre la Propiedad; se trató también del impacto que tuvo el mismo sobre las estrategias de supervivencia del campesinado. En su brillante estudio sobre la sociedad rural vietnamita, Scott ha resaltado que los impuestos que más drenaban los recursos económicos del campesinado eran aquellas tasas fijas, que no guardaban relaciones con su capacidad de pago o con sus necesidades de subsistencia.⁵⁵

54. *BM*. 29:1019 (5 de junio de 1919), 47-48.

55. James C. Scott. *The Moral Economy of the Peasant...*, p. 93.



El Impuesto Territorial era, en efecto, un gravamen de esa naturaleza. Aunque en principio se estableció una contribución escalonada, que pesaba más sobre los grandes propietarios, lo cierto fue que el Impuesto, al representar una proporción del valor de las fincas, se convirtió en una tasa invariable, que debía ser satisfecha tanto en los años buenos como en los malos. En otras palabras, si la mitad de la cosecha se perdía o si el ingreso se reducía en un cincuenta por ciento debido a una baja en los precios de los productos agrícolas, el campesinado tenía que pagar exactamente la misma proporción en impuestos, basado en el valor de su propiedad.

Aunque no hay ejemplos reales que permitan demostrar este fenómeno, la construcción de un simple caso hipotético ilustra el efecto nocivo de este sistema contributivo. Supongamos que un campesino poseía 100 tareas de tierra valoradas en 200 pesos.⁵⁶ Según dicha ley, esta propiedad, por no exceder las 2,000 tareas de extensión, tenía que pagar el medio por ciento de su valor, es decir un peso anualmente. Es obvio, por otro lado, que la posibilidad de pago de los campesinos dependía no del tamaño absoluto de su propiedad, sino del ingreso obtenido en la venta de sus cosechas y de cualquier otra actividad complementaria. Si se asume, en todo caso, que nuestro campesino obtenía en un año 100 pesos de ingreso, lo que posiblemente sea un cálculo bastante generoso, el pago del Impuesto Territorial representaría el uno por ciento de sus entradas.

56. Los precios de la tierra fluctuaban considerablemente de una sección rural a otra. Además, el uso de medidas arcaicas, como “el peso de acción” y “la vara” dificultan el calcular precios promedios exactos. Sin embargo, un ligero sondeo de varias compra-ventas de tierra en el año 1918 sugiere que entonces el precio promedio por tarea era de cerca de 1.50 pesos oro. Para facilitar los cálculos del ejemplo, he asumido un valor promedio de 2 pesos la tarea.



Ahora bien, si al año siguiente sus rentas se redujesen a sólo 50 pesos, ya fuese por una mala cosecha, por los precios bajos o por una combinación de ambos factores, el Impuesto Territorial, aunque permaneció invariable con relación al valor de la propiedad, representaría no el uno por ciento de los ingresos del campesino sino el dos por ciento. Para ponerlo de otra forma, sin alterarse el valor absoluto del impuesto a pagar por este campesino (en ambos años el mismo sería un peso), su carga relativa se duplicó en el segundo año debido a que su ingreso se redujo en la mitad. Irónicamente, bajo tal sistema contributivo, en períodos de escasez y limitaciones, el Estado se tragaba una proporción mayor, no menor, de los ingresos de la población rural, poniendo en riesgo su subsistencia.

Se podría argumentar que la antigua estructura contributiva de República Dominicana, en la que los municipios gravaban excesivamente los productos de consumo interno, también amenazaba, en épocas de crisis, el bienestar del campesinado. Y el argumento no deja de tener validez: obviamente, una disminución en el ingreso hacía que los peajes, sisas y alcabalas municipales pesasen más sobre los gastos de las familias campesinas. La literatura histórica sobre las sociedades preindustriales muestra que era precisamente en épocas de crisis, al disminuir las existencias, con el azote de las pestes o al mermar las rentas, cuando tales tasas eran más resentidas. Si a estos factores se sumaba un Gobierno depredador, ansioso de aumentar sus rentas incrementando los impuestos sobre el consumo, era muy común que el descontento generase explosiones sociales que alteraban el orden prevaleciente.⁵⁷ En

57. James C. Scott, *The Moral Economy of the Peasant...* Las causas de las rebeliones populares, especialmente de los grupos campesinos, es



fin, hay una amplia evidencia sobre la indignación mostrada por los sectores populares ante los gravámenes que lastraban los artículos de consumo.

Sin embargo, generalmente existía cierto consenso sobre lo que se consideraban niveles contributivos “tolerables”. Además, la población campesina podía ejercer algún control sobre los niveles de exacción ejercidos por el Estado a través de los impuestos sobre el consumo. En caso de que su ingreso monetario disminuyese, el campesino podía retraerse del mercado, limitando o eliminando totalmente la adquisición de bienes prescindibles. Proporcionalmente al menos, los impuestos sobre el consumo eran un elemento fluctuante en los presupuestos de los hogares campesinos. El Impuesto Territorial, por el contrario, constituía una carga fija, que tenía que ser satisfecha independientemente de las coyunturas económicas.

Más aún, ya que el impuesto se fijaba en base al tamaño de las fincas y no según el ingreso real de sus dueños, con

motivo de amplia discusión en la literatura histórica; por supuesto, no todos los autores le dan igual importancia al peso de las contribuciones. Para diferentes opiniones ver a: Eric R. Wolf. *Peasant Wars of the Twentieth Century*. New York, Hatper & Row, 1973; Charles, Louise and Richard Tilly. *The Rebellious Century, 1830-1930*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1975; Roland Mousnier. *Furores Campesinos: Los Campesinos en la Revuelta del Siglo XVII (Francia, Rusia, China)*. Madrid, Siglo XXI, 1976; Henry A. Landsberger (ed.). *Rebelión Campesina y Cambio Social*. Barcelona, Crítica, 1978; Samuel Popkin. *The National Peasant: The Political Economy of Rural Society in Vietnam*. Berkeley, University of California Press, 1979; John Tutino, *From Insurrection to Revolution in Mexico: Social Bases of Agrarian Violence, 1750-1940*. Princeton, Princeton University Press, 1986; y Steve J. Stern (ed.), *Resistance, Rebellion, and Conciousness in the Andean Peasant World, 18th to 20th Centuries*. Madison, University of Wisconsin Press, 1987.



toda probabilidad la ley no resultó del todo exitosa en gravar adecuadamente a aquellos propietarios que obtenían mayores beneficios de la economía nacional, tal y como establecía la ley.⁵⁸ En la Memoria del Ayuntamiento de Santiago, correspondiente al año 1920, se hizo una crítica al Impuesto Territorial que coincidía, al menos en parte, con la argumentación anterior. Según la misma, tal sistema de tributación no se ajustaba a la realidad dominicana,

“toda vez que, dado el estado de pobreza de nuestro país, no ha sido posible establecer dicho impuesto directo sobre la renta”.⁵⁹

Por demás, se debe tener presente que el Impuesto sobre la Propiedad estuvo acompañado por otras medidas legales que afectaban la tenencia de tierra, como la Ley de Registro de la Propiedad Territorial y por la implementación de la Ley de Caminos. Esta última implantó un régimen de prestación personal que captaba la fuerza de trabajo del campesinado; la inscripción de las propiedades y la división de los terrenos comuneros que no sólo posibilitaron una mayor comercialización de las tierras, sino que también constituyeron un medio de poner en ejecución los nuevos esquemas contributivos del Estado.

Trabajo, ingresos y tierras fueron tenazmente asediados por el Estado en sus intentos por consolidar su dominio sobre el territorio y la población dominicanos. En pocos momentos

58. Según Bruce Calder, el Gobierno Militar pretendía establecer un impuesto sobre la renta pero la crisis económica que afectó al país a partir de 1920 lo impidió. *The Impact of Intervention...*, p. 74.

59. AHS-18. *Memoria que al Honorable Ayuntamiento de Santiago... 1910*, pp. 4-5.



de la historia del país se habían sentido tantos intentos por parte del poder central por abarcar aspectos tan variados del ruralismo. Por lo tanto, al evaluar los efectos del Impuesto Territorial hay que considerar no sólo su impacto económico inmediato sino, también, las incertidumbres y presiones que generó, junto a otras medidas, entre la población campesina.

Cualquiera que fuese el verdadero impacto económico del Impuesto Territorial, los testimonios disponibles muestran que el mismo enfrentó la oposición de una amplia gama de sectores sociales, que fluctuaban desde los campesinos hasta los grandes propietarios. Por lo tanto, a pesar de los esfuerzos de las autoridades locales por imponer el nuevo sistema contributivo, la recaudación del impuesto encaró serias dificultades. En noviembre de 1920, el Síndico del Ayuntamiento de Santiago tuvo que realizar una reunión con las “autoridades rurales” (presumiblemente los Alcaldes Pedáneos) para llamarles la atención sobre “los deudores del campo”, quienes no habían satisfecho el impuesto sobre la propiedad.⁶⁰ Aunque inicialmente el Impuesto Territorial confrontó un tipo de resistencia pasiva, con el tiempo grupos de propietarios empezaron a asumir posiciones más organizadas en su contra.

Así, en noviembre de 1921, el Ayuntamiento de Santiago, en una sesión extraordinaria, recibió una Comisión representando a los terratenientes del municipio. De acuerdo a esta Comisión, las actividades comerciales, manufactureras y agrícolas se encontraban paralizadas debido a la crisis económica que afectaba al país. Entre las causas de dicha situación, se destacaba la depreciación de los frutos de exportación, principal sostén de la economía regional. Dadas las severas condiciones

60. *BM.* 30:1052 (26 de noviembre de 1920), 9.



imperantes, la Comisión concluyó que los propietarios no estaban en el deber, ni podían pagar el Impuesto Territorial. Los portavoces de los propietarios —quienes seguramente defendían, ante todo, a los grandes terratenientes de Santiago— agregaron que dicho gravamen representaba

“una violación a sus derechos y un atentado contra la riqueza pública y privada del pueblo dominicano”.⁶¹

Con el fin de paliar la crisis, la Cámara de Comercio y el Ayuntamiento de Santiago sugirieron al Gobierno Militar que estableciese un plan de compra del tabaco. Este plan fue acogido favorablemente por el Encargado de la Secretaría de Hacienda y Comercio, aunque señaló que para poderlo implementar era indispensable que se cumpliera con el impuesto territorial.⁶² Pero, a medida que la crisis económica se agudizaba los propietarios se volvían más renuentes a cumplir con dicho impuesto; en consecuencia, la evasión contributiva llegó a alcanzar niveles alarmantes. En un Informe sobre las Finanzas Municipales, en 1923, el Síndico de Santiago señalaba que hasta noviembre de ese año había un total de 510,000 pesos oro, originados en el Impuesto sobre la Propiedad, que no habían sido pagados.⁶³

Además de lo pesado que pudiese resultar, desde el punto económico, había otras razones que hicieron de éste un tributo particularmente detestable. En primer lugar, la Ley del

61. La Comisión estaba compuesta por: Eliseo Espaillat; Ulises Franco Bidó; Dr. Ramón de Lara; Arturo Ferreras; Rafael Muñoz; Luis Martínez; Rafael Valerio; Rafael J. Espaillat; Manuel R. de Luna; Emilio Almonte; Rafael Estrella Ureña; Emiliano Bergés; y Alberto Asencio. (*BM*, 31:1084 (15 de diciembre de 1921). 3-4.

62. *BM*. 31:1076 (23 de septiembre de 1921), 8-9.

63. *BM*. 33:1132 (21 de noviembre 1923), 6.



Impuesto Territorial establecía que después de efectuadas las declaraciones sobre el valor de las propiedades, las autoridades podían realizar retasaciones con el fin de determinar el monto a pagar. Además, se fijaban multas y recargos por hacer declaraciones falsas o por dejar de satisfacer el impuesto.

Tales penalidades se convirtieron en causa adicional del descontento generado por el mismo. Así, en junio de 1921 se solicitó que fuesen suprimidos tales recargos y que los deudores al fisco pagasen “netamente el valor de dicho impuesto”.⁶⁴ Al parecer, las tasaciones hechas por los encargados del cobro del impuesto fueron particularmente onerosas y, en consecuencia, se convirtieron en foco de las peticiones hechas al Gobierno Militar.

En la Convención de Ayuntamientos del Cibao, celebrada el 18 de noviembre de 1921, se pidió expresamente que tal práctica fuese suprimida y que se aceptasen las declaraciones de los propietarios, ofreciéndose a los deudores y morosos un período de gracia para satisfacer sus deudas.⁶⁵ En segundo lugar, la recaudación misma del impuesto parece haber sido un procedimiento que sometía a la ciudadanía a vejámenes y violencias. Por lo tanto, en dicha Convención se requirió a las autoridades estatales que se eliminase el “cobro, compulsivo del impuesto”.⁶⁶ Sin embargo, el Gobierno Militar mantuvo una posición básicamente intransigente.

A pesar de acceder a revisar las multas y recargos impuestos, el Gobernador Militar señaló que debido a la aguda crisis por la que atravesaba el Tesoro Nacional, producto de

64. *BM*. 31:1069 (30 de junio de 1921), 10-11.

65. *BM*. 31:1084 (15 diciembre 1921): 12.

66. *BM*. 31:1084 (15 de diciembre de 1921), 12; y 32:1094 (1 de agosto de 1922). 14.



la contracción económica que vivía el país, no era posible “ninguna modificación en cuanto a la manera de efectuar los pagos”, ni en las retasaciones hechas por las autoridades.⁶⁷ Las medidas represivas y punitivas establecidas por la ley aumentaron aún más el malestar producido por la misma. Además de definir penalidades y multas, la ley establecía un procedimiento de embargo de propiedades, que aplicaría en caso de no ser satisfecho el gravamen. Esto aumentó el clima de violencia asociado al cobro del Impuesto sobre la Propiedad.⁶⁸

El Ayuntamiento de Santiago, haciendo eco a las querellas de los terratenientes, expresó su desacuerdo con las nuevas leyes contributivas impuestas por el Gobierno Militar. Aparte de que los hacendados pudiesen estar representados en los Concejos Municipales, los ayuntamientos tenían sus propias razones para resentir los cambios efectuados por la reforma contributiva, de la que el Impuesto Territorial no era sino un aspecto. Otro elemento importante de la reforma fiscal fue la supresión de un sinnúmero de impuestos municipales indirectos.

Este fue el caso, por ejemplo, de varios impuestos sobre las importaciones, de los peajes por el transporte de mercancías de una a otra común y de algunos impuestos sobre el consumo. En sustitución de las rentas abolidas, los Ayuntamientos habían de recibir una cuarta parte de los ingresos generados por el Impuesto Territorial.⁶⁹ No obstante, una de las consecuencias inmediatas producidas por estos cambios fue la disminución de los ingresos de los Ayuntamientos. De acuerdo a la Memoria

67. BM. 32:1086 (13 enero 1922), 3-4.

68. BM. 32:1094 (1 de agosto de 1922), 14.

69. Orden Ejecutiva No. 285 y Orden Ejecutiva No. 282. En BM. 29:1019 (5 de junio de 1919).



del Ayuntamiento de Santiago de 1920, como resultado de los cambios en el sistema de tributación impuestos por el Gobierno Militar, el ingreso del municipio se redujo de 400.000, a sólo 280,000 pesos.⁷⁰

Otros Ayuntamientos también experimentaron una reducción en sus rentas como consecuencia de la reforma contributiva y de la crisis económica. Por consiguiente, varios trataron de presentar un frente común ante el Gobierno Militar para solicitar que se revocara el Impuesto Territorial, o que al menos se aplazara indefinidamente la recaudación

“hasta que las condiciones materiales del país permitan a los propietarios cumplir esa obligación.”⁷¹

La Convención de Ayuntamientos celebrada en noviembre de 1921, presentó al Gobierno Militar una petición que incluía tres elementos principales: 1) que el impuesto sobre la propiedad fuese cobrado de acuerdo con las disposiciones originales de la Orden Ejecutiva No. 282; 2) que se aceptasen las declaraciones de los propietarios, suprimiéndose las retasaciones; y 3) que se suspendiese el cobro forzado del impuesto, concediéndose a los deudores el tiempo necesario para cumplir sus obligaciones fiscales, sin recargo alguno. A pesar del tono transigente de esta petición, como señalé anteriormente, el Gobernador Militar alegó que era imposible hacer modificaciones en la forma de efectuar los pagos, ni en las tasaciones a la propiedad. La única concesión posible, añadió, sería con respecto a las multas y recargos que pesaban sobre los que tenían atrasos.⁷²

70. AHS. *Memoria que al Honorable Ayuntamiento de Santiago...*, 1920, pp. 4-5.

71. *BM.* 31:1083 (10 de diciembre de 1921), 9.

72. *BM.* 31:1084 (15 de diciembre de 1921), 12.



La presión para que el Gobierno Militar aboliera el Impuesto Territorial aumentó en los meses subsiguientes y, en marzo de 1922 una vez más, un grupo de propietarios solicitó su eliminación. Miguel A. Feliú, uno de los regidores del Ayuntamiento de Santiago, abogó por la restitución de los antiguos impuestos locales. De acuerdo a Feliú, el cobro del Impuesto sobre la Tierra era muy difícil, no sólo por la crisis económica general, sino también por el proceso “irregular” y “violento” de la recaudación misma.⁷³

Para superar la resistencia de los propietarios y de los Concejos Municipales, el Gobierno Militar decretó que a partir del año fiscal 1922-1923 los ingresos del Impuesto Territorial se asignarían a los Ayuntamientos y serían destinados a la educación pública.⁷⁴ Obviamente, ésta era una maniobra del Gobierno Militar para hacer cumplir el pago del gravamen. A pesar de esto, en octubre de 1923, el Síndico de Santiago informó que todavía no se había recaudado gran parte del Impuesto sobre la Tierra, señalando que la crisis económica obstaculizaba el pago del mismo.⁷⁵

Parafraseando una vez más a Scott, puede decirse que el Gobierno Militar intentó estabilizar los ingresos estatales a costa de los habitantes del campo.⁷⁶ Al igual que la Ley de Caminos, la Ley de Impuesto Territorial representó un claro distanciamiento de las prácticas tributarias que prevalecían en República Dominicana. En ambos casos se enfatizó la

73. *BM.* 32:1094 (1 de agosto de 1922), 14.

74. *BM.* 32:1101 (30 de diciembre de 1922), 18.

75. *BM.* 33:1132 (21 de noviembre de 1923), 6.

76. James C. Scott. *The Moral Economy of the Peasant...*, p. 94.



tributación directa frente al sistema de tributación indirecta, que había predominado en el país hasta entonces.

Este cambio conllevó una alteración en la proporción entre los ingresos aduanales y las rentas internas, que se tradujo en un aumento de los ingresos del Estado. Es decir, con las nuevas medidas recayeron sobre la población dominicana un mayor peso en el sostenimiento del aparato estatal, teniendo ésta que soportar una crecida carga contributiva. Ya que entonces la población del país era abrumadoramente rural, la lógica del sistema tributario que se creó implicó que el campesinado tuvo que soportar una creciente carga tributaria.

La falta de información cuantitativa no permite calcular el impacto económico de este impuesto sobre los propietarios, especialmente cuán oneroso resultó para los campesinos. No obstante, hay que considerar que este impuesto vino a sumarse a una serie de gravámenes que a principio de este siglo comenzaron a pesar, de forma creciente, sobre la población dominicana. En efecto, durante el siglo XIX las rentas del Estado Dominicano dependieron, abrumadoramente, de las cargas impuestas al comercio de exportación e importación. A excepción de unos pocos años, en el último cuarto de dicha centuria las rentas aduanales representaron más del 95 por ciento de los ingresos totales del Estado.

Con el nuevo siglo las rentas internas comenzaron a crecer; esta tendencia, muy incipiente hasta 1905, se fortaleció a partir de 1906. Así, para 1910 todas las formas de tributación interna ya representaban una cuarta parte de los ingresos estatales. De este último año al 1916 hubo una tendencia a la baja, que revirtió a partir de 1917. En 1918, el Estado Dominicano obtuvo una tercera parte de sus ingresos de las rentas internas, alcanzando un 43 por ciento en 1920. Durante el período de



la Ocupación Militar Norteamericana, el crecimiento de esta proporción fue particularmente impresionante.

Al iniciarse el régimen de la Ocupación Militar, menos de una quinta parte de los ingresos del Estado provenían de los tributos internos; al marcharse los marines en 1924, cerca del 60 por ciento de dichos ingresos correspondían a las rentas internas.⁷⁷ En vista de esta tendencia y de las intenciones del Gobierno Militar en establecer una contribución sobre la renta a fines del año 1920, puede considerarse que el Impuesto Territorial constituyó un paso inicial en el proceso de creación de un régimen fiscal basado fundamentalmente en las rentas internas, disminuyendo la dependencia del Estado de los ingresos aduanales.⁷⁸

Conclusiones

Aunque con altibajos, entre el año de su aprobación en 1907 y mediados de la década de 1920, el Impuesto de Caminos adquirió vigencia, pagado en efectivo o rendido en trabajo, convirtiéndose en un elemento adicional de presión sobre la población rural. Las dificultades de las autoridades en implantar dicho sistema tuvieron dos fuentes principales: primero, las mismas limitaciones de los organismos estatales, y en segundo lugar, la oposición de la población, sobre todo de los sectores campesinos, a las exigencias del poder. En medio de la crisis económica de la década de 1920, la evasión contributiva del

77. Luis Gómez, *Las Relaciones de Producción Dominantes en la Sociedad Dominicana, 1875-1975*, 2da. ed. Santo Domingo, Editora Alfa y Omega, 1979, pp. 69, 93 y 101.

78. Bruce Calder. *The Impact of Intervention...*, pp. 72-75.



campesinado fue, en sí misma, un elemento debilitante del Gobierno Militar de Ocupación.

Dado que los sectores dominantes pretendieron que el peso de la ley recayese sobre la población rural, la resistencia a la misma fue particularmente enérgica en el campo. Este ha sido un factor que siempre ha constreñido las posibilidades del poder estatal, en el Tercer Mundo.⁷⁹ Al negarse a aceptar, sin más ni más, los dictados del poder central, el campesinado dominicano contribuyó a redefinir el alcance de las disposiciones estatales, aminorando en alguna medida los rigores de la explotación.

Algo similar se puede decir sobre la oposición al Impuesto Territorial. A pesar de que el repudio del campesinado a este impuesto no se tradujo en un movimiento muy articulado, la abarcadora oposición al mismo fue lo suficientemente enérgica como para provocar serias preocupaciones al Gobierno Militar.

Las medidas fiscales del régimen causaron tal inconformidad entre los propietarios rurales que la resistencia a dicho gravamen contribuyó a preparar el escenario para la campaña nacionalista en contra de la Intervención Militar Norteamericana. Esta oposición fue particularmente fuerte en la parte norte del país.⁸⁰ Así, en marzo de 1922, la Junta Directiva de Santiago del Partido Restaurador,

“en representación de un numeroso grupo de munícipes, solicitó la supresión del impuesto sobre

79. James C. Scott, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven, Yale University Press, 1985, p. 31.

80. Cámara de Comercio de Santiago. “Carta del Secretario de Estado de Hacienda y Comercio sobre el Pago del Impuesto sobre la Propiedad Territorial], 11 octubre 1927”.



la propiedad y el restablecimiento de los antiguos impuestos locales”.⁸¹

A pesar de ser un movimiento predominantemente urbano y de su inicial indiferencia hacia los reclamos de la población rural, eventualmente los nacionalistas dominicanos empeñados en el retiro de las fuerzas de ocupación tuvieron que tomar en consideración la oposición a las medidas tributarias del Gobierno Militar. En definitiva, el fracaso del Impuesto Territorial y la oposición al mismo aceleraron la crisis del régimen interventor. Lo reconociese o no, la intelectualidad nacionalista que luchó por el retiro de las fuerzas de ocupación se benefició de la inconformidad generada por la política tributaria del Gobierno Militar, especialmente fuerte en el campo. En cierta forma, los nacionalistas se encontraron en la cresta de una ola que se originó en la zona rural.⁸²

En las sociedades eminentemente agrarias, la creciente hegemonía del Estado se evidencia sobre todo en su capacidad de regular sus recursos fundamentales: la tierra y la fuerza de trabajo.⁸³ Esta capacidad de ordenar y regular constituye uno

81. *BM*. 32:1094 (1 de agosto de 1922), 14.

82. Las interpretaciones sobre el retiro de las fuerzas norteamericanas de República Dominicana, han destacado principalmente el movimiento nacionalista de base urbana o los movimientos armados de base rural en diversas partes del país, sobre todo en la región este. Ver, por ejemplo a Bruce Calder. *The Impact of Intervention...*, pp. 115-237; Manuel Rodríguez Bonilla. *La Batalla de la Barranquita...*; y María Filomena González Canalda. *Línea Noroeste...* Por su parte, Pablo A. Maríñez en *Resistencia campesina, imperialismo y reforma agraria...* no establece conexiones claras entre demandas económicas y sociales específicas y los movimientos campesinos.

83. Sobre el particular, ver a James C. Scott. *The Moral Economy of the Peasant...*; Eric R. Wolf. *Peasants*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1966; Barrington Moore. *Social Origins of Dictator-*



de los medios empleados por el Estado para validar su reclamo sobre el territorio y la población. Además, su capacidad de fiscalizar a la población suele traducirse en la imposición de nuevas formas de exacción. En ocasiones, este aumento del control sobre los sectores campesinos ha estado asociado al surgimiento de un nuevo poder estatal de origen extranjero. Ante estos embates, los campesinos han respondido de formas muy variadas.

La rebelión y la resistencia abierta han constituido respuestas de los campesinos al aumentarse los requerimientos fiscales y laborales del Estado.⁸⁴ A veces, han intentado ajustarse a las nuevas exigencias del Estado a través de una mayor participación en el mercado; en otras, han buscado retraerse del mismo, sustrayéndose a la vez a las fuerzas estatales.⁸⁵ No obstante, para amplios sectores campesinos, ni la rebelión ni la fuga han sido viables. En tales condiciones, los sectores rurales afectados por las exigencias del poder central

ship and Democracy: Word and Peasant in the Making of the Modern World. Boston. Beacon Press, 1970; Joel S. Migdal, *Peasants, Politics and Revolution: Pressures Toward Political and Social Change in the Third World.*, Princeton, Princeton University Press, 1977; Jeffer. Y.M. Paige, *Agrarian revolution: social movements and export agriculture in the underdeveloped world*, New York, The Free Press, 1978; y Jonathan Barker, *Rural communities under stress: peasant farmers and the state in Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

84. Ver obras citadas en las notas 57 y 82.

85. Popkin. *The national peasant*; Florencia E. Mallon, *The defense of community in Peru 's central highlands: peasant struggle and capitalist transition, 1860-1940*, Princeton, Princeton University Press. 1983; Brooke Larson, *Colonialism and granan transformation in Bolivia Cochabamba, 1550-1900*, Princeton, Princeton University Press. 1988; y Sidney W. Mintz. *Caribbean transformation*. Baltimore, Johns Hopkins: University Press. 1984, 131-56.



han optado por desarrollar una resistencia sorda, compuesta por cientos de actos individuales y espontáneos de oposición. Estas resistencias cotidianas de los campesinos a los intentos de dominio, a pesar de ser poco dramáticas y relativamente opacas, han incidido sobre el ejercicio del poder estatal.

Bibliografía

Archivo General de la Nación. *Gobernación de Santiago: 1929 y 1939*.

Archivo General de la Nación. *Protocolos Notarles de José Reino y José María Vallejo. Santiago, 1918*.

Archivo Histórico de Santiago. *Memoria de 1920*.

Barker, Jonathan. *Rural Communities under Stress: Peasant Farmers and the State in Africa*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

Boletín Municipal. Santiago, varios números de los años 1902, 1903, 1904, 1907, 1908, 1909, 1910, 1911, 1912, 1915, 1916, 1917, 1918, 1919, 1920, 1921, 1922, 1923, 1924, 1952, 1928 y 1929.

Bosch, Juan. *La Mañosa*, 10ma. edición. Santo Domingo, Editora del Caribe, 1982.

Bosch, Juan. "Forzados". En *Camino Real*, 3era edición. Santo Domingo, Editora Alfa & Omega, 1983.

Calder, Bruce. *The Impact of Intervention: The Dominican Republic during the U. S. Occupation of 1916-1924*. Austin, Texas University of Texas Press, 1984.

Cámara de Comercio de Santiago. *Carta de varios propietarios al Presidente del Ayuntamiento, 1927*.

Cassá, Roberto. *Historia Social y Económica de la República Dominicana*, vol. 2, 7ma. edición. Santo Domingo, Editora Punto y Aparte, 1983.



García Bonelly, Juan Ulises. *Las Obras Públicas de la Era de Trujillo*. Ciudad Trujillo (Santo Domingo), Impresora Dominicana, 1955.

Gómez Pérez, Luis. *Las Relaciones de Producción Dominantes en la Sociedad Dominicana, 1875-1975*, 2da edición. Santo Domingo, Editora Alfa y Omega, 1979.

González Canalda, María Filomena. *Línea Noroeste: Testimonio del Patriotismo Olvidado*. San Pedro de Macorís, Universidad Central del Este, 1985.

Landsberger, Henry A. (Editor). *Rebelión Campesina y Cambio Social*. Barcelona, Crítica, 1978.

Larson, Brooke. *Colonialism and Agrarian Transformation in Bolivia. Cochabamba 1900, 1550-*. Princeton, Princeton University Press, 1988.

Louise, Charles and Tilly, Richard. *The Rebellious Century, 1830-1930*. Cambridge, Harvard University Press, 1975.

Mallon, Florencia E. *The Defense of Community in Peru's Central Highlands Peasant Struggle and Capitalist Transition, 1860-1940*. Princeton, Princeton University Press, 1983.

Maríñez, Pablo A. *Resistencia campesina, imperialismo y Reforma Agraria en República Dominicana, 1899-1978*. Santo Domingo, Ediciones CEPAE, 1984.

Migdal, Joel S. *Peasants, Politics and Revolution: Pressures Toward Political and Social Change in the Third World*. Princeton, Princeton University Press, 1977.

Mintz, Sidney W. *Caribbean Transformation*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1984.

Moore, Barrington. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Word and Peasants in the Making of Modern World*. Boston, Beacon Press, 1970.



Mousnier, Roland. *Furores Campesinos: Los Campesinos en las Revueltas del siglo XVII (Francia, Rusia, China)*. Madrid, Siglo XXI, 1976.

Paige, Jeffery M. *Agrarian Revolution: Social Movements and Export Agriculture in the Underdeveloped World*. New York, The Free Press, 1978.

Popkin, Samuel. *The National Peasant: The political Economy of Rural Society in Vietnam*. Berkeley, University of California Press, 1979.

Rodríguez Bonilla, Manuel. *La Batalla de La Barranquita*. Santo Domingo, Editora de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, 1987.

Rodríguez Demorizi, Emilio. *Papeles de Pedro F. Bonó para la Historia de las Ideas Políticas en Santo Domingo*. Santo Domingo, Academia Dominicana de la Historia 1964.

Scott, James C. *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven, Yale University Press, 1976.

Scott, James C. *Weapons of the Weak: Everyday forms of Peasant Resistance*. New Haven, Yale University Press, 1985.

Stern, Steve J. (Editor). *Resistance, Rebellion and Consciousness in the Andean Peasant World, 18th to 20th Centuries*. Madison, University of Wisconsin Press, 1987.

Tutino, John. *From Insurrection to Revolution in Mexico: Social Bases of Agrarian Violence, 1750-1940*. Princeton University Press, 1986.

Wolf, Eric R. *Peasants*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1966.

Wolf, Eric R. *Peasant Wars of the Twentieth Century*. New York, Harper & Row, 1973.

