

El plan nacional de carreteras y el régimen social tributario de las prestaciones personales en los caminos en la República Dominicana, 1905-1910¹

Andrés J. Morillo Martínez²

Introducción

Durante los años de 1905 a 1910, el Estado dominicano promovió una serie de políticas públicas de carácter socio-tributario sobre la población rural a través de un ordenamiento jurídico basado en la construcción de una red vial terrestre a nivel nacional.

En 1905, el gobierno de Carlos Morales Languasco, promovió un plan nacional de carreteras³ que no logró ejecutar, sin embargo durante la administración de Ramón Cáceres (1906-1911), es que se empiezan a realizar los trabajos de obras constituyéndose en la primera etapa de construcción de la red nacional de caminos y carreteras en la República Dominicana.

Este período caracterizado por una notable influencia política y económica de los Estados Unidos en el país, donde la presencia de capitales extranjeros, y el estímulo del modelo económico agroexportador se combinó con las preocupaciones

¹ Este artículo forma parte de una investigación de tesis doctoral para el programa de doctorado en Historia de América Latina de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España.

² Becario del programa de Formación de Historiadores de la Academia Dominicana de la Historia.

³ Mensaje del presidente de la República al Congreso Nacional, Santo Domingo, 4 de marzo de 1905, Archivo General de la Nación (AGN), *Gaceta Oficial* (GO), año XXII, n.º. 1,583.



y demandas sobre las transformaciones en el ámbito social y económico que grupos de intelectuales, comerciantes y la élite política dominicana procuraban desde décadas atrás.

En el marco del plan nacional de carreteras se aprobaron una serie de leyes y resoluciones que buscaba establecer un régimen de disciplina y control social que permitiera transformar la vida autárquica del campesinado dominicano. Mediante la ley de caminos de 1907, y el régimen tributario de las prestaciones personales el Estado pretendió establecer una disciplina social que obligaba a la población «apta» a cumplir con una serie de deberes y trabajos gratuitos en los caminos.

Con la aprobación del reglamento de apertura y construcción de caminos públicos de 1909, se establecía un mecanismo de seguimiento y control en la población mediante los empadronamientos en cada comunidad y la entrega de la cédula de rescate.

La población campesina que seguía ligada a sus cultivos, bajo el esquema tradicional del trabajo independiente para la subsistencia familiar, generaron diversas formas de incumplimiento y resistencia al cumplimiento de las disposiciones de la ley de caminos y las prestaciones personales.

Desde la instancia local del Estado se establecieron una serie de formas para someter a la población y combatir «la desobediencia social» y el incumplimiento de la ley de caminos, como el uso de la fuerza militar, la penalización judicial, y el encarcelamiento. La intimidación del aparato militar y judicial se tradujo en un malestar en la población, lo que generó una mayor situación de tensión y conflictos sociales.

Este primer plan nacional sirvió como mecanismo de control social sobre la población campesina, aunque no tuvo el alcance que se esperaba. En este ensayo presentamos algunos aspectos sobre los primeros intentos de establecer una disciplina social y una infraestructura vial que cumpliera con la demanda de distintos sectores de la sociedad dominicana de inicios del siglo XX.

Primer plan nacional de carreteras y la disciplina social en la población campesina

Para 1905, los ferrocarriles dominicanos⁴ de servicio público comenzaron a presentar una serie de dificultades derivadas del alto costo de su mantenimiento,

⁴ La red ferroviaria de servicio público que existía para ese momento estaba concentrada en la región Norte o Cibao y estaba compuesta por los siguientes ramales: Ferrocarril La

y su rentabilidad resultaba un desafío permanente.⁵ Muchos especialistas argumentaban que la República Dominicana era una sociedad esencialmente agrícola, por lo que las carreteras responderían mejor a las necesidades del país que los ferrocarriles, los cuales se construían en sociedades que tenían una orientación productiva dirigida a la minería y la industria.⁶ Se pensaba que se debía seguir mejorando todos los instrumentos de producción y los medios de comunicación terrestre que la burguesía agrícola y comercial exigía constantemente en la prensa de la época y que con ello el país incursionaría en los procesos de civilización de una sociedad moderna. En ese sentido, se propone el primer programa de construcción nacional de carreteras que consistía en conectar la ciudad de Santo Domingo con las áreas productivas del país.

Aunque este plan nacional de carreteras tomó mayor impulso durante la ocupación militar de los Estados Unidos en República Dominicana (1916-1924),⁷

Vega-Sánchez (1888), Ferrocarril Central Dominicano: con la línea Santiago-Puerto Plata (1898), la línea Salcedo-La Vega (1905), la conexión entre San Francisco de Macorís y Jimá (1907), y la línea entre Moca y Salcedo (1918).

⁵ Un ejemplo de esto lo identificamos en un informe pericial de febrero de 1908, de la Secretaría de Estado de Fomento y Comunicaciones, donde se explicaban unas series de acciones para evitar los accidentes de descarrilamientos y el buen funcionamiento del ferrocarril. Dicho informe indicaba que se requería establecer un nuevo sistema de cremallera que evitaría estos inconvenientes, pero que aumentaría enormemente el costo de funcionamiento de la línea ferroviaria Santiago-Puerto Plata, que la componían unas 45 millas, de las cuales 28 millas atravesaban terrenos sumamente quebrados y montañosos. En 1909, el director del Ferrocarril Central Dominicano, recibió del ingeniero F. Alfredo Ginebra, un informe de los daños que había sufrido la línea de ferrocarril durante años anteriores y de los trabajos extraordinarios que tuvo que atender para reparar dichos deterioros. En ese mismo año, la Secretaría de Estado de Obras Públicas recibía un informe del ingeniero J. T. Collins, sobre los avances de los trabajos del desvío de la Cremallera, el cual debía abarcar la parte técnica, la económica y la administrativa de la obra, este informe resultó enteramente adverso a la continuación de los trabajos de desviación comenzados, no tan solo porque requería un gasto mayor de \$520,000 pesos, sino porque implicaba detener el funcionamiento del ferrocarril y dos años de trabajo. Memorias del secretario de Estado de Fomento y Comunicaciones. Santo Domingo, 30 de abril de 1909. Biblioteca Nacional Pedro Henríquez Ureña (BNPHU). Santo Domingo, *Gaceta Oficial* (GO), año XXVI, n.º. 1,990.

⁶ Ver artículos del Ingeniero Octavio Antonio Acevedo. *Problemas y tópicos técnicos y científicos*, tomo II, vol. LXIX, editor Andrés Blanco, Archivo General de la Nación. Santo Domingo, 2010, pp. 11-59.

⁷ El ingeniero Octavio Acevedo, en 1917 diseñó un «Plan General de Carreteras Nacionales» donde presentó un informe oficial al jefe del Gobierno Militar y al oficial encargado del



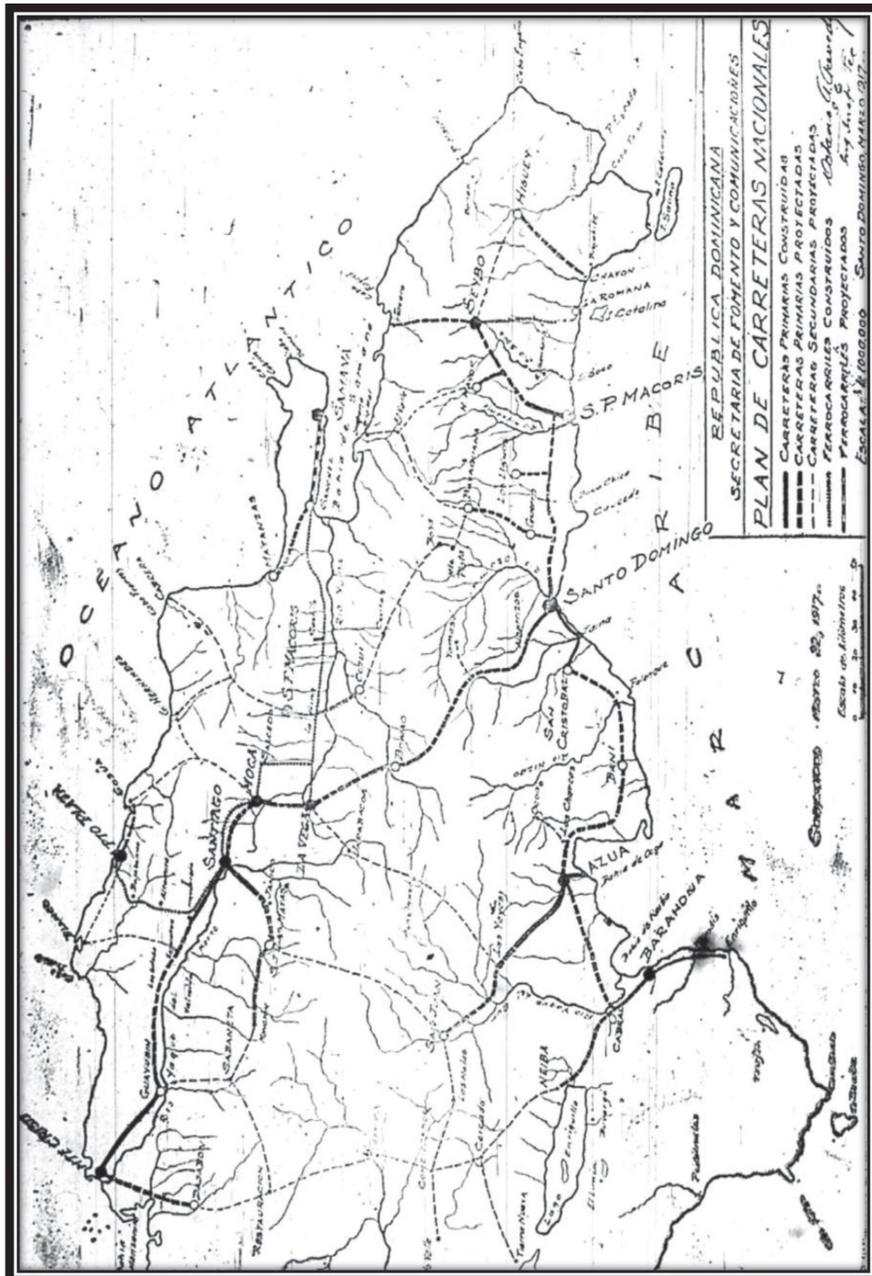
es durante los gobiernos de Carlos Morales Languasco (1903-1905) y Ramón Cáceres (1906-1911) que se inician los primeros ensayos para establecer una red nacional de vías de comunicación terrestre.

Es en 1905, que se promueve por primera vez un plan de construcción de carreteras a nivel nacional. En su mensaje anual dirigido al Congreso Nacional, el presidente de la República expresaba «que los hechos revolucionarios habían paralizado todo intento de construir infraestructura vial», por lo que solicitaba al Congreso «que se asignara mayor presupuesto al ramo de Fomento y Obras Públicas, para llevar a cabo un plan nacional de construcción de carreteras».⁸ Este programa se inició sobre la base de establecer una infraestructura vial básica que integrara las zonas productivas y comunidades cercanas a la ciudad de Santo Domingo, pero que además estimulara el mercado interno y la rápida conexión con el centro político y administrativo del país.



Departamento de Fomento y Comunicaciones. Dicho plan consistía en la construcción del trazado de las tres carreteras troncales o primarias del país: Duarte o del Norte, Sánchez o del Oeste, y Mella o del Este; todas estas teniendo como punto de partida o de referencia a la ciudad Capital de Santo Domingo. Trazaba, además, las carreteras secundarias, que serían «construidas como eslabones que vendrán a cerrar la cadena de nuestras vías de comunicación». Octavio Antonio Acevedo, ob. cit., pp. 41-48.

⁸ Mensaje del presidente de la República al Congreso Nacional. Santo Domingo, 4 de marzo de 1905. Archivo General de la Nación (AGN), Santo Domingo, *Gaceta Oficial* (GO), año XXII, n.º. 1,583.



Mapa del «Plan General de Carreteras Nacionales», diseñado por Antonio Octavio Acevedo donde se visualizan las tres carreteras troncales y la proyección de las rutas secundarias. Octavio Antonio Acevedo, ob. cit., p. 43.



El plan de carreteras contemplaba construir tres carreteras troncales que partirían de la ciudad capital en direcciones Norte, Este y Oeste. Las carreteras secundarias seguirían a las troncales y serían construidas como enlaces que vendrían a constituir la red vial terrestre del país. Durante la administración del presidente Carlos F. Morales Languasco, se comenzó la construcción de la carretera entre Santo Domingo y San Cristóbal, «una distancia de 30 kilómetros». Rápidamente se construyeron los dos primeros kilómetros constituyendo para la época los primeros tramos de lo que sería la primera carretera «moderna» del país.

Sin embargo, los trabajos se paralizaron por las luchas políticas derivadas de los enfrentamientos armados entre grupos políticos que se disputaban el control del Estado.

Para 1910, ya había una gran cantidad de estudios, planos, proyectos; y la construcción de unos 140 kilómetros de carreteras. Además, unos 35 kilómetros en proceso de construcción en las provincias de Santo Domingo, Monte Cristi, Santiago, La Vega, Azua y San Pedro de Macorís.⁹ El secretario de Obras Públicas y Fomento informaba en sus memorias sobre los avances de construcción en la carretera del Oeste, de la carretera Santa Ana y la de Los Alcarrizos. En mayo de ese mismo año se realizaron los estudios correspondientes para la construcción de los caminos y carreteras: de Santiago a Monte Cristi; de La Vega a Santiago, por Moca; de Azua a San Juan, de Comendador y la Frontera con Haití; de Barahona a Neyba y de Barahona a Enriquillo, y el camino de San Jerónimo a Haina. Los estudios de la primera sección de la carretera entre Santiago y Monte Cristi, y el tramo comprendido entre Santiago y Navarrete ya estaba en ejecución para este período.

Para principios del siglo XX el desarrollo en todas las áreas de la economía capitalista en los campos de la tecnología, los mercados financieros y el comercio habían madurado hasta tal punto que se había producido una expansión extraordinaria del mercado mundial, y su esfera de actuación había penetrado y transformado a regiones remotas del planeta. La hegemonía de Estados Unidos en la región del Caribe era de tal forma que determinaba el curso de las economías de las naciones de la región, convirtiéndolas política y económicamente dependientes de su agenda internacional.

La coyuntura financiera en que se manejaron los gobiernos dominicanos en estos años, fue hasta cierta medida favorable para que se realizaran algunas de

⁹ Octavio Antonio Acevedo, ob. cit., pp. 83-86.

estas obras de construcción. Mediante una serie de mecanismos financieros, tales como: el Laudo Arbitral de 1904, la Convención de 1905, el Modus Vivendi y la Convención Dominico-Americana de 1907,¹⁰ se dispuso de mayor presupuesto para llevar a cabo el plan nacional de carreteras. Sin embargo, estos mecanismos financieros a su vez, comprometieron la soberanía política y económica de la nación, y la condenaban a un modelo económico dependiente de la demanda del mercado estadounidense.

Para llevar a cabo la ejecución de los trabajos del plan nacional de carreteras el Estado dominicano tenía que contar con una fuerza laboral que le permitiera mantener la ejecución de las obras. Esto implicaba tener a disposición una permanente y numerosa mano de obra.

Décadas atrás los empresarios del ferrocarril tuvieron muchas dificultades en disponer trabajadores dominicanos para la realización de las obras de construcción de las líneas férreas de La Vega a Sánchez y de Santiago a Puerto Plata,¹¹ por lo que de antemano los encargados de las obras ya conocían las dificultades que suponía contratar hombres dispuestos al trabajo en la construcción de las carreteras.

A diferencia del período donde se construyeron los ferrocarriles, la situación de escasez demográfica no era una condición que impidiera la disponibilidad de mano de obra para trabajar, más bien se estima que para 1908 la población dominicana había alcanzado alrededor de 638,000 habitantes.¹² Esta población estaba compuesta mayoritariamente por campesinos. La vida rural predominaba

¹⁰ Ver situación financiera durante este período en: Antonio De la Rosa. *Las finanzas de Santo Domingo y el control americano*. Revista general de derecho internacional público. Paris, s.e., 1911, pp. 20-54. César A. Herrera. *De Harmont a Trujillo: Estudio para la historia de la deuda pública*, vol. VI, Colección Bibliófilos-Banreservas. Santo Domingo, 2009, pp. 154-166. Franklin Franco Pichardo. *Historia económica y financiera de la República Dominicana 1844-1962*, 7ma. ed. Santo Domingo, Sociedad Editorial Dominicana, 2008, pp. 213-218. Jaime de Jesús Domínguez. *La sociedad dominicana a principios del siglo XX*, Colección Sesquicentenario de la independencia nacional, vol. VII. Santo Domingo, s.e., 1994, pp. 139-178. Melvin Knight. *Los americanos en Santo Domingo: episodios del imperialismo americano*. Santo Domingo, Editora Santo Domingo, 1980, pp. 39-46.

¹¹ Ver en Michel Baud. *Historia de un sueño. Los ferrocarriles públicos en la República Dominicana 1880-1930*, Fundación Cultural Dominicana. Santo Domingo, 1993, pp. 35-63.

¹² Véase a Frank Moya Pons. «Evolución de la población dominicana 1500-2010» en Moya Pons, Frank. (Coordinador), *Historia de la República Dominicana*, vol. 2, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Academia Dominicana de la Historia, Ediciones Doce Calles, Madrid, 2010, pp. 29-56.



el espacio territorial del país, la mayoría de los campesinos dominicanos se encontraba distribuidos en las zonas productivas de los valles del interior, y de las llanuras costeras. Los núcleos urbanos que representaban las principales ciudades: Santo Domingo, Santiago, Puerto Plata, San Pedro de Macorís, La Vega, San Juan de la Maguana, concentraban cada vez más cantidad de personas, pero la dinámica social continuaba dominada por los componentes de la ruralidad.

Existía una población trabajadora acorde con la cantidad que el Estado demandaba para la ejecución de las obras, pero requería establecer los mecanismos para atraer y contratar a dichos trabajadores dominicanos e integrarlo al plan nacional de carreteras.

Algo que caracterizó a la población rural dominicana durante siglos fue su compleja dinámica socioeconómica caracterizada por la autarquía de sus actividades productivas.¹³ La tendencia de llevar una vida hasta cierto punto independiente de los centros urbanos y, por lo tanto, a no tener un vínculo directo con las demandas y ofertas del mercado mundial, desarrollando una vida de autosubsistencia, como la «montería», el «conuco»¹⁴ y la pequeña «crianza libre».

Estas actividades estimulaban a las familias campesinas a cambiar constantemente de lugar de residencia, lo que generaba autonomía, dispersión y poco control del Estado sobre ellas. El papel del campesinado en el «proyecto de

¹³ Harry Hoetink. *El Pueblo Dominicano: 1850-1900, apuntes para su sociología histórica*. Universidad Católica Madre y Maestra, s/e. Santiago, 1971, pp.13-43.

¹⁴ *El conuco* es una institución agrícola encontrada por los españoles en el siglo XV al momento del «descubrimiento» de la isla que denominaron Hispaniola y que se mantiene hasta la actualidad cumpliendo un rol importante como medio para el abastecimiento de bienes básicos empleados en la alimentación de las familias rurales. La importancia del conuco se hace presente en todas las épocas históricas de la isla, habiendo sobrevivido a pesar de la desaparición de las comunidades originarias. Elementos del conuco: - El espacio físico de terreno relativamente pequeño dedicado a la producción de víveres. - Productos del conuco: viandas (yuca, batata, ayama, yautía, ñame), plátanos, vegetales (tomates, ajíes), granos (maní, maíz, frijoles), etc. - Tecnología de siembra tradicional, aprendida por costumbres y transmitidas de generación a generación. - Objetivo principalmente para la subsistencia de la familia y los excedentes para la disposición de otras familias, el trueque o la venta en el mercado local para producir ingresos marginales para consumo de otros bienes (locales) y el ahorro para eventualidades (enfermedades, muertes, viajes). Francisco Bernardo Regino y Espinal. «Conucos, hatos y habitaciones en Santo Domingo, 1764-1827». *Boletín del Archivo General de la Nación*, n° 116-02, p. 488. Santo Domingo, 2006.



nación» fue una preocupación de primer orden en algunos intelectuales dominicanos de la época.¹⁵ En la búsqueda de explicaciones sobre el comportamiento de los campesinos dominicanos se estableció y se difundió el discurso de la «indolencia campesina» en contraposición y complemento a la «ideología de progreso».¹⁶

Las formas de vida del campesinado no estaban vinculadas a la producción y al consumo del mercado mundial, la dinámica de sociabilidad rural, las manifestaciones socioculturales y las creencias mágico-religiosas y todo el comportamiento social que manifestaba este grupo social eran señalados bajo la categoría de «barbarie», en antagonismo a la «civilización», que lo representaba todo aquello vinculado al mercado internacional, al consumo de bienes y productos importados, y a los estilos de vida que desarrollaban los centros urbanos y ciudades.

Las personas del campo eran tildadas de «vagos», «malentretidos», «ebrios», y «ladrones». También, fue la base del rechazo y estigmatización de los negros libres que habitaban los campos, donde se les acusaba de «flojos», «perezosos e inaplicados» de no producir beneficios «para sí y el público» y de «vivir en una perpetua ociosidad»; se fundó una ideología anti-campesina y racista.¹⁷

¹⁵ Ver algunos en: José Ramón Abad. *Economía, agricultura y producción*, editor Andrés Blanco Díaz, Archivo General de la Nación, vol. CLXV. Santo Domingo, Editora Búho, 2012. Hipólito Billini. *Escritos 1: Cosas, Cartas y Otras cosas*, editor Andrés Blanco Díaz, Archivo General de la Nación, vol. LXVII. Santo Domingo, 2008. Deschamps, Eugenio. *Antología*, editores Roberto Cassá y Betty Almonte. Archivo General de la Nación, vol. CLXVI. Santo Domingo, 2012. Ulises Francisco Espaillat. *Escritos*, edición y notas de Emilio Rodríguez Demorizi, Editora del Caribe. Santo Domingo, 1962. Manuel De Jesús Galván. *Escritos políticos iniciales*, Editor Andrés Blanco Díaz, Archivo General de la Nación, vol. LI. Santo Domingo, 2008. Manuel De Jesús Peña y Reynoso. *Escritos selectos*, editor Andrés Blanco Díaz, Archivo General de la Nación y Banreservas, vol. XXI, Editora Amigo del Hogar. Santo Domingo, 2006. Santiago Ponce De León. *Cuestiones políticas y sociales*, editor Andrés Blanco Díaz, Archivo General de la Nación, vol. CLX. Santo Domingo, 2012. Emiliano Tejera. *Escritos dispersos*. Editor Andrés Blanco Díaz, Archivo General de la Nación, Banreservas, vol. CIII. Santo Domingo, 2010.

¹⁶ Raymundo González. «Ideología del Progreso y Campesinado en el siglo XIX». *Ecos*, año 1, n° 2, p. 26, Universidad Autónoma de Santo Domingo. Santo Domingo, 1993.

¹⁷ Raymundo González. «Ideología del Progreso y Campesinado en el siglo XIX»..., pp. 25-43.



En función de estos preceptos el plan nacional de carreteras contempló el diseño de una plataforma legal que permitiera disponer de hombres para el trabajo en las obras de construcción, pero que a su vez transformara las estructuras sociales de la vida rural.

Se diseñaron una serie de medidas y leyes que buscaban someter a un esquema de disciplina social a los campesinos. El objetivo era modificar el estilo de vida de la población rural, el Estado debía definir una estrategia que pudiera controlar los elementos que le otorgaban autonomía al campesinado: la tierra y su fuerza de trabajo.

Durante este período se implementaron los primeros ensayos legales por establecer un ordenamiento de la propiedad de la tierra. Se aprobaron una serie de reglamentos y leyes en procura de establecer un nuevo orden catastral: el reglamento para la concesión de terrenos del Estado de 1909, la ley de partición de terrenos comuneros de 1911, la ley de régimen y organización de provincias y distritos de 1912, y la ley de propiedad de la tierra de 1912. Establecidos estos mecanismos que reorganizaba la tenencia y uso de las tierras comuneras, los campesinos empezaron a tener pocas posibilidades para mantener sus medios de autosubsistencia, obligándolos poco a poco abandonar sus «conucos», y a vender su fuerza de trabajo.

Con el plan nacional de carreteras se establecía el primer ensayo geoestratégico para dominar los espacios territoriales del interior del país, pero, además, desde las esferas del Estado se establecían mayores mecanismos coercitivos sobre la población. Se aprobaron un conjunto de leyes y resoluciones que acompañaron al plan nacional de carreteras, algunas de estas leyes retomaban anteriores ensayos de disciplina social que décadas atrás habían fracasado. Este amplio marco jurídico estaba compuesto por:

- El decreto que declaraba la construcción de las carreteras nacionales en 1905,
- El reglamento de construcción de las carreteras nacionales de 1905,
- La ley de caminos de 1907,
- El pliego de condiciones para construir obras del Estado de 1907,
- La reforma a la ley de policía urbana y rural de 1908,
- El reglamento de apertura y construcción de caminos públicos de 1908,
- El reglamento de apertura y construcción de caminos públicos de 1909.

Este conjunto de leyes formaba parte de una agenda ideológica y de un modelo de producción que pretendía una profunda transformación económica y social del país. Con la aplicación de dichas leyes se inició un proceso incipiente y tímido de cambios en el campesinado que procuraba instaurar una disciplina social. El plan nacional de carreteras tenía que procurar la posibilidad de facilitar los medios que permitieran la integración de los campesinos a un régimen disciplinario de trabajo al que no estaban acostumbrados.

En lo adelante, se estableció una plataforma que involucraba a distintas instancias del aparato burocrático en la aplicación de estas leyes, que en función de las particularidades y complejidades socioeconómicas y sociodemográficas de la población rural dominicana,¹⁸ significó un gran desafío para las autoridades. Se intentaba impactar en la población en los siguientes aspectos: se debía tener mayor control sobre la población rural, coercitivamente integrarlos a un trabajo tributario en los caminos, distribución de parte de su tiempo en las labores de ejecución de las obras en las carreteras, e insertarlos en un proceso de trabajo asalariado que los convertiría en peones o jornaleros. La ley de caminos y el

¹⁸ Ver referencias bibliográficas sobre campesinado dominicano: Hoetink, Harry, *El pueblo dominicano, apuntes para su sociología histórica*, 3ra. ed., Universidad Católica Madre y Maestra, Editora Amigo del Hogar. Santo Domingo, 1985. Jacqueline Boin et al. *El proceso de desarrollo del capitalismo en la República Dominicana (1844-1930)*, 3ra. ed., t. 1 y 2. Santo Domingo Ediciones Gramil, 1985. Julio A. Cross Beras. *Sociedad y desarrollo en República Dominicana 1844-1899*, Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Santo Domingo, 1984. Michael Baud. *Los cosecheros de tabaco: La transformación social de la sociedad cibaëña, 1870-1930*, Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Santiago de los Caballeros, 1996. Patrick E. Bryan. «La producción campesina en la República Dominicana a principios del siglo XX». *Estudios Dominicanos Eme Eme*, vol. VII, n.º. 42, mayo-junio, pp. 29-62, Santiago de los Caballeros, 1979. Pedro L. San Miguel. *Los campesinos del Cibao: Economía de mercado y transformación agraria en la República Dominicana 1880-1960*, 1ra. ed., Editorial de la Universidad de Puerto Rico. San Juan, Puerto Rico, 1997. Raymundo González. *De esclavos a campesinos: Vida rural en Santo Domingo colonial*, Archivo General de la Nación, vol. CXLVIII. Santo Domingo, 2011. Raymundo González. «Ideología del Progreso y Campesinado en el siglo XIX». *Ecos*, año 1, n.º 2, pp. 25-45, Universidad Autónoma de Santo Domingo. Santo Domingo, 1993. Roberto Cassá. «Campesinado Dominicano». *Boletín del Archivo General de la Nación*, año LXVII, vol. XXX, n.º. 112, mayo-agosto, pp. 213-262, Santo Domingo, D. N., 2005. Roberto Marte. *Cuba y la República Dominicana: transición económica en el Caribe del siglo XIX*, Universidad Apec. Santo Domingo, s/f.



régimen tributario de las prestaciones personales se convirtieron en el apéndice ejecutor de estas transformaciones y en el instrumento legal de la aplicación del plan nacional de carreteras.

La ley de caminos y el régimen tributario de las prestaciones personales

En el año 1907, mientras estaba en la presidencia de la República Ramón Cáceres, el Congreso Dominicano aprobó la ley de caminos.¹⁹ Esta ley organizaba el trabajo tributario de la población rural y establecía un mecanismo legal de sometimiento disciplinario que pretendía modificar el estilo de vida de los campesinos dominicanos. Además, esta ley pretendía reclutar mano de obra gratuita y ahorrarse el costo que conllevaba el mantenimiento de los caminos.

Para continuar el plan nacional de carreteras, y poder ampliarlo a los caminos secundarios, el Estado dominicano retoma un antiguo ensayo de disciplina social, que ya había utilizado anteriormente con la ley de policía urbana y rural, para los trabajos de apertura y mantenimiento de caminos; esta fueron las «prestaciones de servicios personales».²⁰

La ley de caminos establecía la obligatoriedad de que todo «habitante» en su jurisdicción, varones entre 18 y 60 años de edad, realizaran el «servicio comunal» en la construcción, limpieza y mantenimiento de los caminos. Esta ley tenía muchas similitudes a lo que establecía la ley de policía urbana y rural de 1874, sin embargo, poseía una mayor severidad en sus disposiciones. Sus exigencias y su radio de acción eran mucho más coercitivo que la ley de policía urbana y rural de 1874, sometía al tributo comunitario de servicio personal de trabajo a todo habitante «apto» que tuviera en dicha comunidad una residencia habitual de tres meses consecutivos.

Los criterios para determinar las aptitudes de trabajo tributario en los caminos estaban referidos a la población masculina, se entendía que las mujeres,

¹⁹ Ley de caminos. Santo Domingo, 1907. AGN, Congreso Nacional (CN), legajo (leg.), C835-A, expediente (exp.) 132.

²⁰ Ley de policía urbana y rural aprobada en 1848 y sus respectivas reformas de 1855, 1874 y 1908 ya establecía la obligatoriedad del trabajo tributario en la limpieza, mantenimiento y construcción de los caminos. Ley de policía urbana y rural, Santo Domingo, 9 de marzo de 1874, año I, BNPHU, GO, n° 19. Ley de policía urbana y rural, Santo Domingo, 3 de octubre de 1908, año XXV, BNPHU, GO, n° 1,932.



las personas que estaban en condiciones de enfermedad permanente o crónica, como: leprosos, inválidos y «todos aquellos incapacitados para el trabajo», quedaban exentos de realizar este servicio. También estaban liberados de este trabajo los miembros del cuerpo diplomático y consular. Al contrario de la ley de policía urbana y rural, la ley de caminos obligaba a los miembros del ejército nacional a cumplir con el servicio de las prestaciones personales en los caminos.

El procedimiento para cumplir con las disposiciones y exigencias de la ley de caminos consistía en que cada tres meses los «vecinos» de las comunidades debían trabajar un día de ocho horas en los caminos de sus jurisdicciones. En caso de que algunos pobladores que estuvieran «aptos» y no deseaban o no querían realizar los trabajos de servicio comunal, es decir las 32 horas al año de trabajo o 4 días de jornal, podían acudir al pago monetario del servicio personal. Por el monto de veinticinco centavos por cada día, es decir un peso al año, podían librarse de realizar las labores de construcción, limpieza y mantenimiento de los caminos.

El Estado Dominicano se enfrentó la compleja realidad de aplicar esta ley sobre una población que no estaba acostumbrada a pagar tributos de esa naturaleza. En ese sentido, este marco legal le proporcionaba al Estado la legitimidad y los mecanismos para actuar frente al campesinado. No obstante, para llevar a cabo el reclutamiento y/o pago del servicio personal en los caminos se necesitaban medios y recursos que el Estado no poseía.

Los ayuntamientos y las gobernaciones provinciales como órganos que regulaban la vida local eran los responsables del cumplimiento de la ley de caminos en sus comunidades. La aplicación de las prestaciones personales en los caminos fue un encargo que los ayuntamientos en conjunto con otras instituciones, como las gobernaciones provinciales, los inspectores de caminos, la policía, la guardia nacional, los agentes recaudadores aduanales y los jefes comunales, asumían cada tres meses.

Desde el Gobierno central no se asignó presupuesto a los ayuntamientos para que efectuaran en sus jurisdicciones todas las acciones para que la población cumpliera con lo que establecía la ley, generándole mayores responsabilidades, a tal punto que a partir de ese momento casi todos los esfuerzos de los ayuntamientos municipales se concentraban en «tratar de hacer cumplir» esta ley.

Los gobiernos municipales crearon oficinas administrativas para reclutar y realizar los empadronamientos, así como puestos administrativos vinculados al cobro y seguimiento del tributo monetario que suponía las prestaciones personales. En lo adelante, se fue generando un proceso de registro municipal



de la población rural, que instituyó un control periódico de la población, ya que debían asistir a las oficinas de los ayuntamientos cada tres meses a realizar o regularizar su contribución en trabajo o en pago monetario.

Los ayuntamientos vieron en estos mecanismos una forma de recaudar dinero que, aunque la ley exigía la inversión del dinero recaudado en los trabajos de construcción, limpieza y mantenimiento de los caminos, en muchos casos el manejo de estos «fondos de caminos» se realizaban de manera irregular, cometándose actos de corrupción y malversación de estos fondos.

Toda persona apta para la prestación del servicio tributario en los caminos que no cumpliera personalmente con las disposiciones de la ley durante cada período estaba sujeta a una penalización. Si una persona no estaba inscrita en el registro de su demarcación, o que aún inscrita se negare a «prestar» dicho servicio, era referido al jefe de la policía o al agente recaudador en virtud de una sentencia que emitía el ayuntamiento de su jurisdicción. Esta sentencia no era objeto de apelación, el condenado debía pagar una multa equivalente al doble de la suma que originalmente debía pagar, es decir cincuenta centavos por cada trimestre y dos pesos si la sentencia era por el incumplimiento de todo el año.

En caso de que la persona procesada no pagara la multa se le condenaba a un arresto que podía ser de 48 horas hasta cuatro días de acuerdo a la gravedad. Las multas previstas por los artículos n.º. 10 y n.º. 12 de la ley de caminos (multas que se referían al no inscribirse en el empadronamiento en las fechas establecidas) eran ejecutadas por los tribunales de la policía correccional. El cobro de estas multas se debía invertir «exclusivamente» en el arreglo y mantenimiento de los caminos, aunque no siempre fue de esa manera.

Estas personas, que en su mayoría eran campesinos, muchas veces se resistieron a inscribirse en los registros de empadronamiento de los ayuntamientos, y si se inscribían no cumplían con el jornal de trabajos en los caminos. Realizaron una serie de mecanismos para evitar los trabajos y el pago de la multa: mudarse temporalmente a otras localidades, reportar trabajos en los caminos cuando no se realizaron, asistir a los caminos asignados y no hacer los trabajos, reportar haberse inscrito y realizado el servicio personal en otras jurisdicciones, etc. Interpretaban este servicio tributario como una carga que suponía un comportamiento de subordinación y control sistemático a los que no estaban acostumbrados.

Ante las implicaciones que conllevaba realizar el jornal de las prestaciones personales en los caminos, donde los individuos tenían que trasladarse a los

lugares para realizar el trabajo, disponer de las herramientas para la apertura o limpieza del camino y proporcionarse las comidas de los días de trabajo, muchos prefirieron pagar monetariamente el tributo del servicio personal. Otros no tenían la facilidad de ahorrar la suma de un peso al año y cumplían con las disposiciones.

Las autoridades no asumieron la aplicación de esta ley como un proceso que requería los medios, facilidades y mecanismos para que la población comprendiera y asimilara este proceso de disciplina social. Una población rural, que convivió por siglos alejada de las distintas formas de autoridad, con un fuerte arraigo de la vida emancipada, de autosubsistencia, y con un fuerte sentido de pertenencia de los recursos naturales que los rodeaban de los cuales hacía uso de ellos con libertad, resultó casi imposible que cualquier medida que procurara algún tipo de disciplina y sometimiento al orden colectivo no tuviera consecuencias antagónicas. En lo adelante, se generó una permanente lucha social entre el Estado y los campesinos que se expresó en las diversas formas de resistencias de la población a someterse a dicha plataforma de obediencia social y del Estado estableciendo herramientas legales para contrarrestarlas.

Reglamento de apertura y construcción de caminos públicos y sus mecanismos de aplicación: El empadronamiento y la cédula de rescate

Después de dos años de que la ley de caminos se aprobara, se establece en enero del 1909, un reglamento de apertura y construcción de caminos públicos²¹ que disponía la elaboración de un protocolo para la ejecución de los trabajos. Dicho reglamento se confeccionó en virtud de lo que establecía el artículo n° 12 de la ley de caminos, en el que todos los ayuntamientos de la República Dominicana debían proceder cada año al empadronamiento de los varones entre los 18 a 60 años de edad residentes en su jurisdicción.

El período del empadronamiento debía realizarse hasta el 28 de febrero de cada año, posteriormente una copia «exacta» del empadronamiento se entregaba a los gobernadores con las que se efectuaba el seguimiento del cumplimiento del tributo del servicio personal en los caminos.

²¹ Reglamento de apertura y construcción de caminos públicos, Santo Domingo, año XXVI, 9 de enero de 1909, BNPHU, GO, n°. 1,960.



Todas las personas empadronadas estaban obligadas a cumplir con la prestación del servicio caminero por cuatro días al año. Según el reglamento los cuatro días de trabajo no podían imponerse sucesivamente sino alternados por los menos de un mes a otro. Los habitantes que optaban por librarse del servicio de las prestaciones anualmente por medio de la contribución monetaria, tenían que hacerlo pagando anticipadamente al tesorero de ayuntamiento la totalidad del monto que equivalía a un peso.

Cuando las personas pagaban la prestación personal o cumplían con los trabajos en los caminos se les otorgaba una cédula de rescate que le entregaba el tesorero del ayuntamiento con la firma de la principal autoridad administrativa de la comuna. Este documento le servía como un certificado que acreditaba en todas partes su «emancipación» anual a la prestación personal caminera.

Los que se mudaban o cambiaban de residencia, después de haber realizado el empadronamiento ordinario eran agregados al padrón de la nueva comuna que recientemente llegaban. En caso que no estuvieran empadronados estaban obligados a «prestar» los cuatro días de trabajo en los caminos durante el resto del año en la nueva comunidad.

Se realizaron muchos esfuerzos en el proceso de empadronamiento y entrega de documentos. Los tesoreros municipales debían anotar con toda «exactitud» a los individuos que por medio de la contribución monetaria se les exoneraban de la prestación personal. En caso de que se extraviara la cédula de rescate, el tesorero a petición del interesado debía tramitar un duplicado o triplicado, cobrando diez centavos por cada uno. Este documento era prueba de que los individuos estaban cumpliendo con una disposición que establecía la ley. No poseer este documento representaba estar fuera del orden social y de la ley que lo amparaba.

Tanto los fondos que recaudaba el ayuntamiento por concepto de las prestaciones personales en los caminos, como la cobranza por la emisión de las cédulas de rescate, las multas y cuantas rentas que se generaban en el marco de la ley de caminos, debían conservarse en la tesorería municipal bajo la denominación de «fondos de caminos»; y su inversión o gastos debían ser «exclusivamente» determinados por los ayuntamientos y las juntas de fomento de las provincias.

Existieron muchas irregularidades en el cobro y manejo de los fondos recaudados, en ese sentido los inspectores de agricultura y los gobernadores provinciales exigían a los alcaldes pedáneos la entregaran mensual de las cuentas «exactas» del estado de los caminos de sus respectivas jurisdicciones.

Tanto para los trabajos habituales de limpieza y mantenimiento en los caminos como para cualquiera otro tipo de trabajo se calculaba anticipadamente el número de individuos que se necesitaban para llevar a cabo las obras, se establecían los días de trabajo que requería el camino de acuerdo con las «malas condiciones» que presentaba. El jefe comunal daba la orden al inspector de agricultura de la zona o al alcalde pedáneo para que procediera al «llamado» o «citación» de aquellos «vecinos de la comuna» que ya se habían empadronado.

Los que eran convocados a realizar «las prestaciones personales en los caminos» de la jurisdicción de su comuna se le fijaban los días, el lugar y la hora en que debían asistir. Todo aquel que cumplía con su obligación de trabajar en los caminos se le expedía una boleta que le acreditaba su día de trabajo, a fin de que cuando obtuviera la boleta del cuarto día, se le entregaba la cédula de rescate.

Los gobiernos locales tuvieron problemas para registrar y movilizar a toda la población campesina dispersa por todo el territorio y con poco interés en cumplir con estas disposiciones. Una serie de dificultades surgieron para realizar el empadronamiento, coordinar la logística de asignar y llevar a las personas a los trabajos en los diferentes caminos, el cumplimiento de las labores estaba supeditado al compadrazgo, la complicidad para evitarlo y obtener el documento que le exoneraba, la connivencia y las coimas que recibían los funcionarios municipales para anotar a quienes las pagaban sin ir a trabajar.

Además, la convocatoria o «llamado a los trabajos» implicaba un montaje de acciones y un conjunto de herramientas que se requerían para la ejecución de las labores, tales como: personal necesario para el reclutamiento y seguimiento para que cada ciudadano cumpliera con su prestación personal, la movilidad de las personas hacia los lugares de trabajo, las herramientas de trabajo (hachas, picos, palas, machetes, etc.), y el abastecimiento de los alimentos o comidas durante las jornadas.

A pesar que gran parte del personal de los gobiernos de locales (ayuntamientos y alcaldías pedáneas) se involucraron en todas las acciones que requería el llamado de las prestaciones personales, no disponían de los recursos económicos y humanos necesario para la ejecución efectiva de lo que implicaba estas disposiciones de la ley de caminos y el reglamento de apertura y construcción de caminos públicos. Tampoco poseían un dispositivo judicial y recaudador que les facilitara ejecutar al pie de la letra dichas disposiciones. Otro aspecto que se le sumamos estas dificultades fue la resistencia permanente que mostraron los campesinos ante este ensayo de disciplina social y tributaria.



Sin embargo, como resultado de todas las acciones institucionales que se emprendieron resultó el establecimiento de una plataforma de registro de identidad o documento oficial que masivamente la población comenzó a utilizar y que las instituciones del Estado exigían y legitimaban como tal. A pesar de que existían otros documentos, como el pasaporte (que solo lo poseían unos pocos), las actas de nacimiento, de bautismo, etc., la cédula de rescate sirvió para registrar sistemáticamente a todas las personas mayores de edad y de los estratos sociales más desprovistos. Además, muchas personas que ni siquiera poseían documentos oficiales, como actas de nacimientos, con la cédula de rescate podían llegar a aquellas personas que estaban indocumentadas.

El empadronamiento y la cédula de rescate sirvieron como mecanismos de control, de registro sistemático, de seguimiento a la movilidad de la población rural y de control de recaudación tributaria de mucha importancia para el Estado.

Resistencia campesina y el uso de la represión militar para el cumplimiento de la ley de caminos

En la medida que las autoridades del Estado buscaban las distintas maneras de aplicar la ley de caminos y sus adendas, la población campesina se resistía a cumplir con las disposiciones de la ley, lo que fue generando un estado de inconformidad y tensión social.

El empadronamiento y la cédula de rescate como mecanismos de seguimiento y control de la población campesina funcionó en la medida que la incidencia de los estamentos del Estado en su accionar local podían operar al margen de las relaciones sociales primarias de fraternidad y compadrazgos que se desarrollaban en las comunidades, y que influían de manera directa en las decisiones de aplicación de las normas. Además, con las deficiencias institucionales del Estado y el poco nivel de sujeción sobre la población rural fueron surgiendo quejas y preocupaciones por parte de algunos funcionarios que les correspondía la tarea de llevar a cabo las disposiciones de la ley de caminos.

Cuando los empadronamientos estaban listos, se realizaba la distribución de las responsabilidades y se preparaban las listas de personas que debían en tiempo y lugar cumplir con la ejecución de los trabajos. Este proceso generaba una serie de modalidades (de las cuales ya he mencionado) en que la población incumplía con dichas «responsabilidades sociales». La población en muchos casos se empadronaba en las oficinas de los ayuntamientos, pero luego no asistía a los



lugares donde debía realizar los trabajos del servicio personal. En otros casos, la población empadronada que se presentaba a los lugares de trabajo asignados, no cumplía con las tareas fijadas, además los órganos de gobierno local no tenían la capacidad de supervisión y seguimiento de dichas tareas.

En ocasiones, las autoridades locales solo hacían cumplir la ley a muy pocos campesinos. En un informe del secretario de Interior y Policía demostraba que las autoridades rurales «no obligaban» a todos los habitantes de las comunidades al cumplimiento de las prestaciones personales en los caminos, sino que de los empadronados solo iban a cumplir con el trabajo asignado «los más infelices».²² También se quejaba de que los que asistían a los trabajos no cumplían con la cantidad de ocho horas al día como expresaba la ley, el trabajo que realizaban no sobrepasaba una o dos horas.

La importancia que fue tomando la ley de caminos durante este período y las preocupaciones que constantemente eran manifestadas por distintos funcionarios provinciales conllevó a que diferentes actores políticos comenzaran a mostrar preocupaciones orientadas a exigir medidas que mejoraran la aplicación de las prestaciones personales en los caminos.

En 1909, el gobernador de la provincia de Montecristi presentaba un informe en la que enfatizaba las pésimas condiciones en que se encontraban las vías de comunicación en su provincia después de que fuera «azotada» por una fuerte tormenta ocurrida en noviembre de ese año, que afectó «notablemente al desarrollo del comercio y de la agricultura», y que «a pesar de la ley de caminos que se encontraba en vigor no se conseguía que los habitantes contribuyeran», por lo que sugería que «para llegar a un eficaz arreglo con la población era necesario la intervención del gobierno».²³ Al igual que en Montecristi, el gobernador de Samaná manifestaba su preocupación por el poco interés y las «grandes dificultades» para que la población rural trabajara en el acondicionamiento de los caminos.²⁴

²² Memoria anual del secretario de Interior y Policía. Santo Domingo, 1909, AGN, Secretaría de Estado de Interior y Policía (SEIP), libro (lib.) n.º. H-756.

²³ Informe del Gobernador de la Provincia de Monte Cristi. Santo Domingo, 1909, AGN, SEIP, lib. n.º. H-756.

²⁴ Informe del Gobernador de la Provincia de Samaná. Santo Domingo, 1909, AGN, SEIP, lib. n.º. H-756.



El gobernador de la provincia de La Vega²⁵ informaba también sobre la interrupción de los trabajos de acondicionamiento que se llevaban a cabo en su provincia, cuando les azotó «el funesto temporal de noviembre», puentes y alcantarillas, casi en su totalidad fueron arrasados por el temporal comunicando a todas las comunidades y paralizando los trabajos de construcción que se habían iniciado bajo las disposiciones del plan nacional de carreteras y el reglamento de apertura y construcción de caminos públicos, y explicaba las dificultades que tenían para que la población asistiera a cumplir con las prestaciones personales.

Es seguro que los efectos de la tormenta que azotó a la República Dominicana en noviembre del 1909, dejaron grandes daños no solo en las infraestructuras, sino también en los cultivos, por lo que la población campesina se concentró en recuperar sus conucos. La prioridad de las autoridades en atender a mejorar los caminos, no concordaba en ese momento con los intereses de los campesinos.

La población rural se mostraba poco interesada en la apertura y acondicionamiento de las vías principales que conectaban a las distintas ciudades y puertos. Su radio de acción se limitaba a los caminos y veredas para llegar a sus conucos, y las vías secundarias hacía los pueblos donde estaban los servicios básicos que necesitaban: hospital, policía, ayuntamiento, escuelas, almacenes, etc. Sus actividades mercantiles estaban vinculadas directamente con los comerciantes e intermediarios que le compraban la producción virtualmente desde sus conucos.

En un informe presentado por el gobernador de la provincia Pacificador en 1910, hacía énfasis sobre el rechazo de la población campesina a las disposiciones de la ley de caminos y a su reglamento. Indicaba que en su provincia «no había comuna alguna donde se había puesto en vigor la ley», y que esperaba la urgente ayuda del gobierno nacional para «tener efectos saludables a fin de que las vías de comunicación mejoren» y den fácil acceso a las labores del trabajo agrícola.

El mayor interés sobre el acondicionamiento de los caminos procedía de los comerciantes y compradores intermediarios, de las casas comerciales importadoras y exportadoras, y de los grupos intelectuales que abogaban por una mayor agilidad en la movilidad de la producción y por desarrollar un modelo económico agroexportador que generara las transformaciones que suponía una sociedad moderna de la época.

²⁵ Informe del Gobernador de la Provincia de La Vega. Santo Domingo, 1909, AGN, SEIP, lib. n.º. H-756.

Muchos representantes del Estado en las distintas instancias provinciales y municipales coincidieron en llamar la atención del gobierno central, y en buscar la manera de mejorar la aplicación de la ley de caminos y del plan nacional de carreteras en sus respectivas jurisdicciones.

Algunos funcionarios estatales exigían que se establecieran mecanismos que permitieran la efectiva aplicación de la ley de caminos. El ministro de Interior y Policía, en 1909 recomendaba que se «dictarán disposiciones que salven los inconvenientes y dificultades que presenta la ley de caminos» enfatizaba que se cambiara lo que establecía la ley en relación al servicio personal y recomendaba que el trabajo fuera por contrato.²⁶

La cámara de Diputados se hizo eco de las quejas y peticiones sobre lo necesario que era la «observancia y modificación» de la ley de caminos. El diputado por la provincia Espaillat (Moca) M. M. Sanabia en marzo de 1909, sometió ante la comisión de Fomento de la Cámara de Diputados una propuesta de reforma a la ley de caminos,²⁷ que debía «atender los inconvenientes generados por su aplicación y los pocos resultados que se habían obtenido». El diputado Sanabia, justificaba su propuesta de modificación alegando esta ley debía «satisfacer» de manera rápida y eficaz la necesidad del mejoramiento de «nuestras pésimas vías de comunicación». Gran parte de los artículos de la ley que proponía modificar el diputado Sanabia fueron aquellos que en la práctica habían sido de «difícil ejecución».

El diputado Sanabia, argumentaba que muchas de las prescripciones contenidas en la ley de caminos de 1907 no garantizaba una «verdadera práctica» de las disposiciones de la misma, y que la «fácil ejecución» de los propósitos de la ley se desvirtuaron, generando «reportes de resultados frustrantes» y que se debía someter a una reforma que garantizara resultados eficientes.

Incluso, la comisión de Fomento de la Cámara de Diputados reconocía la imperfección de la Ley, pero consideraba que era prematura la reforma que sometía el diputado Sanabia, ya que su ejecución no había abarcado a todo el territorio de la República. Según esta comisión, era imposible comprobar con hechos las deficiencias de que adolecía la ley. La respuesta de la comisión de fomento se mostraba optimista y sugería otorgar más tiempo, estimaba que debía afianzarse

²⁶ Memorias del secretario de Estado de Interior y Policía. Santo Domingo, 1909, AGN, SEIP, lib. n.º H-756.

²⁷ Moción del diputado Sanabia. Santo Domingo, año 1909, AGN, CN, leg. C-837, exp. 156.



más la práctica de las disposiciones de la ley de caminos. Su posición final fue, que era necesario «comprobar en atenta observación, los inconvenientes prácticos que entrañe las medidas de la ley, pues solo entonces se podrán introducirse reformas substanciales».²⁸

Era un hecho de que a dos años de aprobada la ley de caminos, todavía había comunidades donde las prestaciones personales no se habían puesto en ejecución, por lo que muchos representantes de las gobernaciones provinciales y de los gobiernos municipales solicitaban la intervención del Gobierno central.

Otros consideraban, como el diputado Sanabia, que se debía aumentar el nivel de penalidad tributaria, el sometimiento ante los tribunales y el encarcelamiento ante su incumplimiento. Se abogaba por una mayor severidad en la aplicación de las prestaciones personales. En la propuesta de reforma sometida ante la Cámara de Diputados se proponía que todo habitante sujeto a la prestación del servicio caminero que no se inscribiera en su común en los plazos fijados o que inscrito se negara a realizar dicho servicio personalmente, debía ser condenado a pagar una multa de cinco pesos y cuarenta y ocho horas de arresto. Estas multas debían ser emitidas por los tribunales de policía correccional, previa denuncia hecha por el inspector de caminos de la común o por el alcalde de la sección. A pesar de las opiniones de la comisión de Fomento, las observaciones del diputado Sanabia fueron aprobadas en noviembre de 1909. Sin embargo, estas medidas más severas no garantizaron la efectividad de la aplicación de la ley.

Por todo lo que suponía organizar y movilizar a los campesinos a trabajar en los caminos, muchas autoridades locales prefirieron cobrar en dinero la prestación personal en los caminos. De este modo la aplicación de la ley de caminos se transformó en un medio de recaudación de dinero, que además de fungir como un mecanismo de seguimiento y control social se convirtió en uno de los principales mecanismos de recaudación tributaria a nivel local.

Otra de las medidas que se llevaron a cabo, con la finalidad de mejorar la aplicación de las prestaciones personales en los caminos, fue usar la intimidación y represión por medio de la fuerza militar. El cuerpo represivo que se había formado durante el gobierno de Ramón Cáceres, la Guardia Republicana²⁹ fue

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ Ver con mayores detalles en José L. Vásquez Romero. *El modelo anticaudillista y desarrollista del presidente Ramón Cáceres (1906-1911)*. Archivo General de la Nación, vol. CCLXXXVII. Santo Domingo, 2016, pp. 225-231. También ver detalles en Jaime de Jesús

utilizado como plataforma para que muchos gobernadores provinciales usaron dicho órgano represivo en la realización del empadronamiento y cobro de las prestaciones personales.

Por orden del poder ejecutivo los miembros de la Guardia Republicana debían servir de apoyo a las autoridades provinciales y municipales en la aplicación de las disposiciones de la ley de caminos. En lo adelante la Guardia Republicana fungió como instrumento coercitivo y de represión sobre la población lo que generó mayor disgusto social. Estas medidas represivas comenzaron a aplicarse en aquellas comunidades donde existían recintos militares.

Al integrar la Guardia Republicana como órgano estatal de soporte en la ejecución de las disposiciones que establecía la ley de caminos, se generó una legitimación y justificación de la presencia de los militares en el uso de la fuerza y la intimidación sobre la población. El Gobernador de la provincia Pacificador señalaba que las prestaciones personales redimidas en dinero presentaban serias dificultades, que en la gran mayoría de los casos los recaudadores se «valían coercitivamente y desgraciadamente de la acción de la Guardia Republicana».³⁰

Los conflictos derivados de los empadronamientos, los reclutamientos, el cobro compulsivo, las multas y los encarcelamientos generaron un malestar general en la población campesina. El uso de la fuerza militar como medida para contrarrestar la resistencia de la población rural ante el cumplimiento de las disposiciones de la ley de caminos fue creando un ambiente de miedo y desconfianza a las instituciones públicas.

El jefe de la Guardia Republicana informaba al secretario de Interior y Policía, lo inoperante de la ley de caminos y que no había dado los resultados que «probablemente se esperaban con la modificación». En las localidades que había recorrido y los reportes que había recibido de sus subalternos, les señalaban que los caminos estaban en peores condiciones que antes y que en cambio la práctica de la ley de caminos ocasionaba en la población serios disgustos y conflictos, «los cuales podían llegar a mayores». También manifestaba su preocupación por que las prestaciones personales eximidas en dinero con arreglo de los términos de la ley, presentaba serias dificultades en los municipios, ya que los contribuyentes

Domínguez. *La sociedad dominicana a principios del siglo XX*. Colección Sesquicentenario de la independencia nacional, vol. VII, Santo Domingo, 1994, pp. 393-412.

³⁰ Informe del Gobernador de la provincia Pacificador. Santo Domingo, año 1909, Archivo General de la Nación, Secretaría de Estado de Interior y Policía, lib. H-756.



reaccionaban con disgustos y dudaban sobre la legal inversión de esas sumas de dinero recolectado. Pero que, además las autoridades rurales, no obligaban a todos al trabajo ni al pago de las prestaciones personales, sino que iban al trabajo los más desdichados, «los más inútiles», aquellos que no estaban ligados a la autoridad y que el trabajo que realizaban los que asistían no pasaba de una hora. Los caminos «continuaban en pésimo estado» con muy contadas excepciones. Por lo que se sugería al secretario de Interior y Policía que se estableciera el trabajo por contrata, utilizando la prestación personal «en una u otra forma», o que se «dicten disposiciones que salven los inconvenientes que hoy se lamentan y dificultan su ejecución».³¹

La resistencia de la población fue creciendo en la medida que el Estado buscaba fórmulas para la aplicación de la ley de caminos. En el año 1910, en las memorias presentadas al presidente de la República por el secretario de Estado de Interior y Policía advertía que la ley de caminos «no daba los resultados que probablemente se esperaba, que la práctica en ocasiones provocaba serios disgustos y conflictos en la población».³²

Lo cierto es que, el empadronamiento de la población, la entrega de la cédula de rescate, el uso de la represión militar, la asignación periódica y obligatoria del trabajo personal, el pago de tributo monetario constante, las multas y los encarcelamientos, sentaron los precedentes en cuanto a la disciplina y control social que el contexto social y económico, y la coyuntura política requerían. Sus efectos incidieron de manera irrevocable en la compleja dinámica social del pueblo dominicano.

El caso de la provincia de Santo Domingo y los fondos de caminos

Un caso especial según los datos e informaciones que hemos consultado sobre las prestaciones personales es lo que sucedió en la provincia de Santo Domingo. Contrario a otras comunidades, la población de Santo Domingo, más urbana, y con mayores recursos humanos y económicos desde las instituciones

³¹ Informe del Jefe de la Guardia Republicana. Santo Domingo, 1909, AGN, SEIP, lib. n.º H-756.

³² Memorias del secretario de Estado de Interior y Policía, Santo Domingo, año 1909, AGN, SEIP, lib. H-756.



para aplicar la ley de caminos tuvo resultados distintos a las demás poblaciones del interior del país.

En la aplicación del cumplimiento del empadronamiento y del cobro de los tributos del servicio personal funcionaba otra lógica en la que existía una mayor efectividad del seguimiento, control y cobro. La incidencia de las instituciones del Estado en la población, y un estilo de vida más urbanizada y vinculadas con el mercado permitió que en el territorio de la provincia de Santo Domingo, capital de la República Dominicana, funcionara de manera distinta que los pueblos del interior del país.

En un informe presentado al Gobierno central, el gobernador de la provincia de Santo Domingo explicaba los detalles sobre el cumplimiento de las disposiciones de la ley de caminos. Enfatizaba que toda la organización del empadronamiento o reclutamiento del «rol de caminos» se habían realizado «con activo esfuerzo de común acuerdo con los ayuntamientos».

A diferencia de otras localidades, en esta provincia se realizaba cada cierto período un censo poblacional que permitía a las autoridades de la provincia planificar y dar seguimiento a la evolución demográfica de los pueblos y barrios. Esta práctica de levantamiento de información demográfica se realizaba desde finales del siglo XIX³³ y les sirvió como plataforma de información para realizar el empadronamiento y cobro del tributo monetario de las prestaciones personales. Con la información que proporcionaba este censo provincial se ejecutaba el empadronamiento y podían tener mayor conocimiento sobre la cantidad de individuos disponibles para la «prestación del trabajo de pica y limpieza de los caminos vecinales»³⁴ y para el cobro del tributo.

El siguiente cuadro se muestra como la mayoría de la población registrada en el censo se encontraba «enrolados» para cumplir con las prestaciones personales. Tomando en cuenta el total de la población censada en la provincia de Santo Domingo en 1909, el 71 % de la población estaba «enrolada» para cumplir con el servicio de las prestaciones personales y de este porcentaje el 94 % de la población «enrolada», con la edad correspondiente para el cumplimiento de la ley realizó el servicio de las prestaciones personales, mientras que solo un 6 %

³³ Boletines Municipales del Ayuntamiento de Santo Domingo. 1886-1923, Fondo Ayuntamientos. AGN Santo Domingo, República Dominicana.

³⁴ Informe del Gobernador de la provincia de Santo Domingo, Santo Domingo, año 1909, Archivo General de la Nación, Secretaría de Estado de Interior y Policía, lib. H-756.



no cumplió el tributo caminero según la relación presentada por la Gobernación de Santo Domingo al Ministerio de Interior y Policía.

Otro aspecto importante que se señala en el cuadro es el monto de la contribución monetaria efectiva de los «enrolados» donde se muestra una proporción muy baja en función de los que decidieron realizar los trabajos. Atendiendo que el monto para 1909 eran 2 pesos al año, solo el 2.8 % de los «enrolados» pagaron en dinero su prestación personal. Un porcentaje muy bajo, suponiendo que la mayoría de los «enrolados» de las demás provincias decidían pagar el tributo.

Cuadro 1.
Relación de las prestaciones personales en la provincia
de Santo Domingo 1909

Comunas	De 18 a 60 años enrolados	Corresponden según el censo provincial	Diferencias	Prestación personal realizada	Contribución efectiva
Baní	1,835	3,140	1,305	1,718	\$ 117
San Cristóbal	4,161	6,770	2,609	3,763	\$ 398
San Carlos	1,990	1,998	8	1,944	\$ 46
Villa Duarte	1,100	1,111	11	1,060	\$ 40
Guerra	819	823	4	809	\$ 10
Monte Plata	1,040	1,728	688	1,004	\$ 36
Palenque	362	421	59	362	\$ 6
Boyá	264	266	2	264	\$ 6
Yamasá	651	669	18	598	\$ 53
Villa Mella	604	1,199	595	534	\$ 70
Bayaguana	542	556	14	542	\$ 0
Victoria	378	641	263	377	\$ 1
Total	13,746	19,332	5,576	12,975	\$ 771

Fuente: Gobernación de Santo Domingo. Ministerio de Interior y Policía. Año 1909.

A pesar las buenas cifras de efectividad de la aplicación de la ley de caminos que presentaba el gobernador de la provincia de Santo Domingo, manifestaba su deseo de que la totalidad de los habitantes «aptos» para el trabajo cumplieran con lo establecido por la ley. Señalaba su preocupación de «no haber logrado conseguir que la totalidad de las personas en su jurisdicción cumpliera con la



ley», decía que «en muy pocas comunas la observancia» de esta obligación no se efectuó en la generalidad de sus habitantes y que otros habían preferido «redimir con la debida contribución efectiva».³⁵

El interés de los ayuntamientos fue cambiando ante la ineficiencia de la puesta en marcha del servicio personal en los caminos, comenzaron a orientar los esfuerzos del empadronamiento en el cobro directo de las prestaciones. Con el argumento de que con los fondos recaudados los ayuntamientos generarían un «fondo de caminos» para pagar a trabajadores calificados en la apertura y el mantenimiento de caminos de sus jurisdicciones. El trabajo físico o las horas de trabajo de los campesinos pasaría un plano secundario en los ayuntamientos del interior del país. Pronto las municipalidades se vieron con mucho más poder de cobro tributario sobre la población, lo que dio paso a una serie de actos de corrupción por parte de los administradores de estos fondos.

Los actos de corrupción en el uso de estas recaudaciones, la irregularidad y poca transparencia en el manejo de los «fondos de caminos» por los funcionarios municipales influyeron en que los contribuyentes comenzaron a dudar sobre la real inversión en los trabajos de acondicionamiento en los caminos. El gobernador de la provincia Pacificador expresaba en un informe que los contribuyentes dudaban de la legal inversión de las sumas recaudadas y que los funcionarios responsables no podrían demostrar los avances de las obras en base a lo recaudado y «murmuraban que parte de ellas servían para crear una renta al recaudador».³⁶

Esta situación aumentaba la indisposición y resistencia de la población campesina para cumplir con el aporte monetario cada año. No todos los ayuntamientos poseían los recursos y el personal para llevar a cabo el procedimiento establecido por el reglamento de apertura y mantenimiento de los caminos y las disposiciones de la ley de caminos. Realizar cada año todos los procedimientos que indicaba la ley implicaba para cualquier gobierno local un esfuerzo enorme en recursos humanos y económicos. Además, resultaba poco manejable someter a una población que tradicionalmente se mantenía bajo unas particularidades de convivencia autárquica y emancipada de la figura del Estado. Tampoco existía

³⁵ Informe del Gobernador de la provincia de Santo Domingo, Santo Domingo, año 1909, AGN, SEIP, lib. H-756.

³⁶ Informe del Gobernador de la provincia Pacificador, Santo Domingo, año 1909, AGN, SEIP, libro H-756.



una conciencia en la población campesina sobre lo que implicaba las disposiciones de la ley, no se tenía claro lo que significaba para ellos esta responsabilidad, que recaía sobre ellos. Sus reacciones de disgusto, desobediencia y resistencia fue una reacción espontánea.

En los años siguientes se realizaron una serie de modificaciones a la ley de caminos que procuraban mejorar esta tributación. Además, el plan nacional de carreteras tomó un mayor impulso en manos del gobierno militar de los Estados Unidos que invadió el país en 1916.

Los aspectos presentados en este artículo son parte de una investigación más amplia. Es necesario analizar una serie de variables para determinar en profundidad estos procesos de transformación social y su impacto en la población rural. Debemos tener en cuenta también, un conjunto de elementos importantes en la visión ideológica que se difundió durante el período anterior al que nos referimos en este artículo y como la construcción de los ferrocarriles marcaron un preludio importante en el desarrollo de las infraestructuras viales en la República Dominicana.

También, debemos tomar en cuenta el papel que jugó la población rural en el proyecto nacional, y las coyunturas internacionales que permitieron el establecimiento de una serie de medidas y políticas públicas que pretendían ajustar la sociedad dominicana a lo que demandaba el sistema económico mundial y el mundo «civilizado» de inicios del siglo XX. El proceso de investigación que acompaña a este ensayo pretende analizar a fondo el impacto del plan nacional de carreteras y los aspectos esenciales que caracterizaba a la población campesina en ese momento, la base disciplinaria que fue objeto y los fundamentos para establecer y generalizar un sistema disciplinario tributario sobre la población campesina.

Se debe ampliar sobre los efectos y consecuencias que provocaron el reclutamiento, empadronamiento y la cédula de rescate como mecanismos de seguimiento y control de la población, y cómo los órganos de gobierno local y nacional enfrentaron las situaciones derivadas de la ley de caminos y sus adendas. Las estructuras administrativas que crearon los ayuntamientos para hacer cumplir con las disposiciones de la ley de caminos y las arbitrariedades que se generaron por las sentencias, multas, encarcelamientos y el accionar del aparato militar. Además, hay que reflexionar y determinar como la resistencia, las quejas y la desobediencia de la población se manifestó frente a las disposiciones de la ley de caminos, puntualizando en las diferentes formas de desobediencia de los

campesinos y porqué razones el Estado mostraba debilidad institucionalmente y poca vinculación con la población, y en qué medida estas formas de incumplir con la ley de caminos estaban relacionadas con el estilo de vida de los campesinos dominicanos.

Fuentes de archivos

Boletines Municipales del Ayuntamiento de Santo Domingo. 1886-1923, Fondo Ayuntamientos. AGN Santo Domingo, República Dominicana.

Correspondencia y oficios, Santo Domingo, 1921-1923, Archivo General de la Nación, Secretaría de Interior y Policía, legajo 129-A, expediente 14.

Gobernación de Santo Domingo. Ministerio de Interior y Policía, año 1909, Archivo General de la Nación, Secretaría de Estado de Interior y Policía, libro H-756.

Informe del Gobernador de la provincia Pacificador, Santo Domingo, año 1909, Archivo General de la Nación, Secretaría de Estado de Interior y Policía, libro H-756.

Informe del Gobernador de la provincia de Santo Domingo, Santo Domingo, año 1909, Archivo General de la Nación, Secretaría de Estado de Interior y Policía, libro H-756.

Informe del gobernador de la provincia de Monte Cristi, Santo Domingo, 1909, Archivo General de la Nación, Secretaría de Estado de Interior y Policía, libro no. H-756.

Informe del gobernador de la provincia de Samaná, Santo Domingo, 1909, Archivo General de la Nación, Secretaría de Estado de Interior y Policía, libro no. H-756.

Informe del gobernador de la provincia de La Vega, Santo Domingo, 1909, Archivo General de la Nación, Secretaría de Estado de Interior y Policía, libro no. H-756.

Informe del jefe de la Guardia Republicana, Santo Domingo, 1909, Archivo General de la Nación, Secretaría de Estado de Interior y Policía, libro no. H-756.

Ley de policía urbana y rural, Santo Domingo, año I, 9 de marzo de 1874, *Gaceta Oficial*, número 1,932.

Ley de caminos, Santo Domingo, 1907, Archivo General de la Nación, Congreso Nacional, legajo C835-A, expediente 132.



- Memorias del secretario de Estado de Fomento y Comunicaciones, Santo Domingo, año XXVI, 30 de abril de 1909, Biblioteca Nacional Pedro Henríquez Ureña, *Gaceta Oficial*, no. 1,990.
- Mensaje del presidente de la República al Congreso Nacional, Santo Domingo, año XXII, 4 de marzo de 1905, Archivo General de la Nación, *Gaceta oficial*, no. 1,583.
- Memorias del secretario de Estado de Interior y Policía, Santo Domingo, año 1909, Archivo General de la Nación, Secretaría de Estado de Interior y Policía, libro H-756.
- Memorias del secretario de Estado de Interior y Policía, Santo Domingo, año 1909, Archivo General de la Nación, Secretaría de Estado de Interior y Policía, libro H-756.
- Memorias del secretario de Estado de agricultura e inmigración, Santo Domingo, del 1ro de enero de 1916 al 1ro de Julio de 1918, Archivo General de la Nación, Secretaría de Estado de agricultura e inmigración, legajo 65.
- Moción del diputado Sanabia, Santo Domingo, año 1909, Archivo General de la Nación, Congreso Nacional, legajo C-837, expediente 156.
- Reglamento de apertura y construcción de caminos públicos, Santo Domingo, Año XXVI, 9 de enero de 1909, Biblioteca Nacional Pedro Henríquez Ureña, *Gaceta oficial*, no. 1,960.

Bibliografía

- Abad, José Ramón. *Economía, agricultura y producción*. Editor Andrés Blanco Díaz, Archivo General de la Nación. Vol. CLXV. Santo Domingo, 2012.
- Acevedo, Octavio Antonio, *Problemas y tópicos técnicos y científicos, tomo II*, Editor Andrés Blanco, Archivo General de la Nación, Vol. LXIX. Santo Domingo, 2010.
- Baud, Michel, *Historia de un sueño. Los ferrocarriles públicos en la República Dominicana 1880-1930*. Fundación Cultural Dominicana, Santo Domingo, 1993.
- Baud, Michael. *Los cosecheros de tabaco: La transformación social de la sociedad cibaëña, 1870-1930*. Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Santiago de los Caballeros, 1996.

- Billini, Hipólito. *Escritos I Cosas, Cartas y Otras cosas*. Editor Andrés Blanco Díaz. Archivo General de la Nación. Vol. LXVII. Santo Domingo, 2008.
- Boin, Jacqueline y Serulle Ramia, José. *El proceso de desarrollo del capitalismo en la República Dominicana (1844-1930): El proceso de transformación de la economía dominicana 1844-1875*, tomo 1 y II, tercera edición, Ediciones Gramil. Santo Domingo, 1985.
- Bryan, Patrick E. *La producción campesina en la República Dominicana a principios del siglo XX*. Estudios Dominicanos Eme Eme, Vol. VII, No.42, mayo-junio, 1979.
- Carreño, Nelson, *Historia económica dominicana: Agricultura y crecimiento económico, siglos XIX y XX*, Universidad Tecnológica de Santiago. Editora Unión Empresarial, Santo Domingo, 1989.
- Cassá, Roberto. «Campesinado Dominicano». *Boletín del Archivo General de la Nación*. Año LXVII, Volumen XXX, Número 112. Santo Domingo, Distrito Nacional, mayo-agosto 2005.
- Cross Beras, Julio A., *Sociedad y desarrollo en República Dominicana 1844-1899*. Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Santo Domingo, 1984.
- De la Rosa, Antonio, *Las finanzas de Santo Domingo y el control americano*, *Revista general de derecho internacional público*, Paris, 1911.
- Deschamps, Eugenio. *Antología*. Editores Roberto Cassá y Betty Almonte. Archivo General de la Nación. Vol. CLXVI. Santo Domingo, República Dominicana, 2012.
- Domínguez, Jaime de Jesús. *Notas económicas y políticas dominicanas sobre el período julio 1865-julio 1886, tomo I*. Colección Historia y Sociedad, No. 60, Publicaciones de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, Vol. CCCXXVI. Santo Domingo, 1983.
- Domínguez, Jaime de Jesús, *La sociedad dominicana a principios del siglo XX*. Colección Sesquicentenario de la Independencia Nacional, Vol. VII, Santo Domingo, 1994.
- Espailat, Ulises Francisco. *Escritos*, edición y notas de Emilio Rodríguez Demorizi. Editora del Caribe. Santo Domingo, 1962.
- Franco Pichardo, Franklin, *Historia económica y financiera de la República Dominicana 1844-1962*, séptima edición, Sociedad Editorial Dominicana, Santo Domingo, 2008.
- Galván, Manuel de Jesús. *Escritos políticos iniciales*. Editor Andrés Blanco Díaz. Archivo General de la Nación. Vol. LI. Santo Domingo, 2008.



- González, Raymundo. *De esclavos a campesinos: Vida rural en Santo Domingo colonial*. Archivo General de la Nación, Vol. CXLVIII. Santo Domingo, 2011.
- González, Raymundo. «Ideología del progreso y campesinado en el siglo XIX». *Ecos*, Año 1, n.º 2. Universidad Autónoma de Santo Domingo. 1993.
- González, Raymundo. «Ideología del progreso y campesinado en el siglo XIX». *Ecos*, Año 1, n.º 2. Universidad Autónoma de Santo Domingo. 1993.
- Herrera, César A. *De Harmont a Trujillo: Estudio para la historia de la deuda pública*, Colección Bibliófilos-Banreservas, Vol. VI, Santo Domingo, 2009.
- Hoetink, Harry, *El pueblo dominicano, apuntes para su sociología histórica*, tercera edición, Universidad Católica Madre y Maestra, Amigos del Hogar, Santo Domingo, 1985.
- Knight, Melvin, *Los americanos en Santo Domingo: episodios del imperialismo americano*. Editora de Santo Domingo. Santo Domingo, Rep. Dom., 1980, 39-46.
- Lozano, Wilfredo. *La dominación imperialista en la República Dominicana: 1900-1930. Estudio de la primera ocupación norteamericana en Santo Domingo*. Comisión Permanente de Efemérides Patrias. Editora Búho. Vol. 46, segunda edición, Santo Domingo, 2016.
- Peña y Reynoso, Manuel de Jesús. *Escritos selectos*. Editor Andrés Blanco Díaz. Archivo General de la Nación y Banreservas. Vol. XXI, Santo Domingo, 2006.
- Ponce De León, Santiago. *Cuestiones políticas y sociales*. Editor Andrés Blanco Díaz. Archivo General de la Nación Vol. CLX. Santo Domingo, 2012.
- Marte, Roberto, *Cuba y la República Dominicana: transición económica en el Caribe del siglo XIX*. Universidad Apec. Santo Domingo, Rep. Dom., s/f.
- Moya Pons, Frank. «Evolución de la población dominicana 1500-2010» en Moya Pons, Frank. (Coordinador), *Historia de las Antillas, Vol. 2, Historia de la República Dominicana*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Academia Dominicana de la Historia y Ediciones Doce Calles, Madrid, 2010.
- Regino y Espinal, Francisco Bernardo. «Conucos, hatos y habitaciones en Santo Domingo, 1764-1827». Boletín del Archivo General de la Nación, n.º. 116-02, Santo Domingo, Rep. Dom., 2006.
- San Miguel, Pedro L. *Los campesinos del Cibao: Economía de mercado y transformación agraria en la República Dominicana 1880-1960*, primera edición. Editorial de la Universidad de Puerto Rico. San Juan, Puerto Rico, 1997.

Tejera, Emiliano. *Escritos dispersos*. Editor Andrés Blanco Díaz. Archivo General de la Nación y Banreservas, Vol. CIII, Santo Domingo, República Dominicana, 2010.

Vásquez Romero, José L. *El modelo anticaudillista y desarrollista del presidente Ramón Cáceres (1906-1911)*. Archivo General de la Nación. Vol. CCLXXXVII). Santo Domingo, 2016.

