UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERÍA
Instituto General de Investigación
Centro de Historia UNI: ciencia, tecnología e innovación

Leticia Quiñones Tinoco

Construir y modernizar:
el Ministerio de Fomento (1896-1930)

EDUNI

Leticia
Quiñones Tinoco

Magíster en Historia por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Como investigadora del Centro de Historia UNI ha publicado "*El Perú en la vitrina. El progreso material del Perú a través de las exposiciones, 1851-1893*" (2007), "*50 años de la Facultad de Ciencias*" (2010), en coautoría con Martín Ueda, y IV tomo de Historia de la Universidad Nacional de Ingeniería. "*Institucionalización como universidad frente a los retos del desarrollo (1955-1984)*" (2012) en coautoria con José Ignacio López Soria y Martín Ueda. Tiene en preparación una biografía sobre el ingeniero José Balta.

Leticia Quiñones Tinoco

Construir y modernizar: el Ministerio de Fomento (1896 - 1930)

UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERÍA
Editorial Universitaria
Instituto General de Investigación
Centro de Historia UNI: ciencia, tecnología e innovación

Rector **Dr. Ing. Aurelio Padilla Ríos**
Primer Vicerrector **Geol. José S. Martínez Talledo**
Segundo Vicerrector **Msc. Ing. Walter Zaldívar Álvarez**

Primera edición, julio 2014

Construir y modernizar: el Ministerio de Fomento (1896-1930)
Impreso en el Perú / Printed in Peru

© Leticia Quiñones Tinoco
Derechos reservados

© Derechos de edición

UniversidadNacional deIngeniería
Instituto General de Investigación
Centro de Historia UNI: ciencia, tecnología e innovación
Editorial Universitaria

Av. Túpac Amaru 210, Rímac – Lima
Pabellón Central / Sótano
Telfs. 4814196 / 4811070 anexo 215
Correo-e: eduni@uni.edu.pe
Jefe EDUNI: Prof. Álvaro Montaño Freire
Coordinador Editorial: Nilton Zelada Minaya

Impreso en:
Industrias Gráficas Ausangate SAC
RUC: 20384327029
Jr. Lima 631 - Lima 1 Telf.: 423-4443

ISBN 978-612-4072-60-4
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2014-07127

Imagen de portada: Vista panorámica del Ministerio de Fomento.
Tomado de internet (http://www.skyscrapercity.com/showthread)

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso del autor.

A mis padres,
por permitir que esta vocación se hiciera realidad.
Al doctor José Agustín de la Puente,
por incentivar la continuidad de esta vocación.

Índice

Introducción VII

Capítulo 1
La modernización administrativa del Estado peruano

Capítulo 2
Antecedentes, creación y organización del Ministerio de Fomento 11

2. 1Antecedentes 11

2. 2Creación del Ministerio y debate parlamentario 14

2. 3Organización y objetivos 19

2. 4Aspectos administrativos 25

2. 4. 1Los funcionarios 25

2. 4. 2El sustento legal 36

2. 4. 3El presupuesto 45

2. 4. 4La estadística 52

Capítulo 3
Las actividades del Ministerio de Fomento 57

3. 1.Desarrollo de la infraestructura 57

3. 2.Desarrollo de economía 91

3. 2. 1El mundo minero 92

3. 2. 2Modernizando la agricultura 106

3. 3.Desarrollo social 117

Anexos 139

Fuentes y Bibliografía 147

Introducción

Harold Laski nos explica que el desarrollo de un Estado es resultado de su propia experiencia histórica. En el caso peruano, la organización del Estado resulta, para muchos compleja. Solo en el Poder Ejecutivo, hemos pasado de tener tres ministerios, erigidos en 1821, a dieciocho, hoy, en el 2012, cada uno con una organización distinta.

Tal vez, si hiciéramos memoria, recordaríamos que alguna vez nosotros o alguien de nuestro entorno tuvo una mala experiencia al realizar algún trámite estatal. Tampoco sería extraño haber escuchado o criticado la "mala administración pública" en nuestro país, ya sea por la excesiva burocracia para realizar procedimientos, la falta de criterio para crear dependencias o la demora para conseguir resultados.

Aunque suene difícil de creer, a lo largo de nuestros casi dos siglos de vida independiente, el Estado peruano ha ido modernizando su organización administrativa, generando en este camino oficinas de carácter cada vez más técnico, con el objetivo de implementar medidas novedosas dentro de sus dependencias para así mejorar las áreas de su competencia directa. Sin embargo, en muchas ocasiones esta modernización no ha sido hecha bajo una óptica moderna, que refleje un cambio de fondo, sino más bien de forma.

Durante el siglo XIX, podemos distinguir tres momentos importantes en el desarrollo administrativo del Estado peruano: 1821, con la creación de los primeros tres ministerios: Hacienda, Guerra y Relaciones Exteriores; 1856, con la promulgación de la ley que creaba el Consejo de Ministros y que ratificaba la existencia de cinco ministerios; y 1896, con la creación del Ministerio de Fomento. Este último es el tema de nuestra investigación.

En la década de 1890 el Perú inició un período de recuperación política y económica favorable. Esto hizo posible que el Estado concretara finalmente la reunión en una sola institución de todas las dependencias que tuvieran relación directa con el desarrollo material y social del país.

A través del Ministerio de Fomento, el Estado peruano concentró los procedimientos para la construcción de medios de comunicación como los ferrocarriles, los puentes, los caminos, los puertos y los muelles, así como los servicios que se generaban alrededor de ellos, para de esta manera acceder a las riquezas naturales explotadas por la ganadería, la agricultura, la pesquería y la minería, las cuales eran intensificadas gracias a la promoción de la inmigración, los estudios científicos y la preparación especializada. Todo este esfuerzo permitiría la generación de una industria nacional o la exportación de los productos, logrando finalmente mejorar la economía del país e incrementar el ingreso de nuevos capitales. Al mismo tiempo, el Ministerio de Fomento se preocupó por el desarrollo social proponiendo proyectos de urbanización e implementación de servicios, realizando estudios científicos y sanitarios sobre enfermedades endémicas y apoyando a las sociedades de beneficencia. Con el tiempo, el campo de acción del ministerio en este tema se amplió, abarcando asuntos laborales e indígenas. Y, así, Fomento se convirtió en el ministerio símbolo de la modernización.

Sostenemos, entonces, que la creación y puesta en funcionamiento del Ministerio de Fomento –en nuestro marco temporal entre 1896 y 1930– respondió a la necesidad del grupo dirigente peruano de plantear propuestas para la modernización y el crecimiento económico del país bajo una visión y misión integral que abarcaba todos los aspectos sociales y materiales. Ofrecemos, por tanto, una perspectiva distinta de este período, pues consideramos que este grupo no tuvo el carácter rentista que le atribuye parte de la historiografía peruana. El Ministerio de Fomento fue uno de los aportes más importantes de la "República Aristocrática" porque allanó el camino de la modernización del país.

Para poder sustentar nuestra propuesta hemos dividido la investigación en tres capítulos. En el primero explicamos de manera general las razones por las que el Ejecutivo se organizó administrativamente de esa manera, dando cuenta del contexto y los ejes de su desarrollo. Debemos señalar que no fue fácil realizar esta tarea, en principio por la falta de definiciones teóricas sobre historia administrativa. Tuvimos que recurrir a investigaciones sobre ciencia política, explícitamente a los trabajos de Harold Laski *Introducción a la política* (Buenos Aires,1960) y *La gramática de la política: El estado moderno* (Granada, 2002) así como el de Max Weber, *El político y el científico* (Madrid 1981) para poder entender las razones que sustentan el desarrollo administrativo de un estado moderno. Tampoco fue sencillo trabajar lo concerniente a la evolución del Estado peruano. Las referencias bibliográficas encontradas en los textos de Jorge Basadre, Peter Klaren, Carlos Contreras y Manuel Burga y Alberto Flores Galindo, por mencionar algunos autores, profundizan más la faceta política del Estado peruano, dejando en un segundo plano la cuestión administrativa, a pesar de que, como señala Laski, ambas esferas, la política y la administrativa, se complementan.

En el segundo y tercer capítulo profundizamos lo concerniente al Ministerio de Fomento. Primero vemos los antecedentes previos a la creación de esta institución, así como las razones que sustentaron su existencia. Luego nos concentramos en explicar la evolución de dicho ministerio distinguiendo tres etapas im-

portantes: entre 1896 y 1909, de propuestas de desarrollo y de estudios científicos y técnicos; entre 1910 y 1918, de contracción debido a la crisis política; y entre 1919 y 1930, nuevamente de crecimiento e inicio de grandes obras gracias a los empréstitos logrados por el gobierno de Leguía. Cabe indicar que en este último periodo el ministerio llegó a su máxima extensión organizativa, la cual fue complementada con la ampliación de las bases sociales, el perfeccionamiento profesional y técnico de los funcionarios, los presupuestos y los estudios estadísticos.

Dentro de los periodos establecidos, esta institución fue delineando criterios de trabajo, que se concretaron en tres políticas de Estado: el desarrollo de las obras públicas, el desarrollo social y el desarrollo de las actividades económicas. Al análisis de estas políticas dedicamos el tercer capítulo.

Esta investigación surgió cuando trabajé en el Proyecto Historia de la Universidad Nacional de Ingeniería, hoy Centro de Historia UNI: Ciencia, Tecnología e Innovación, en cuya biblioteca se conservan publicaciones de y sobre el antiguo Ministerio de Fomento. El primer reto fue determinar la extensión que tuvo durante sus primeros treinta y cuatro años de vida y comprender el porqué de su organización. A nivel historiográfico solo un trabajo hace un recuento de sus primeros años, *Historia del Ministerio de Fomento y Obras Públicas* de Eduardo G. Lara (Lima, 1935). Lo limitante de esta publicación es que se concentró más en los personajes que en el funcionamiento mismo de la institución. Autores como Jorge Basadre, en su *Historia de la República del Perú* (Lima, 2005, vols. 11 al 17), Carlos Contreras en su estudio *Sobre los orígenes de la explosión demográfica en el Perú: 1876-1940* (Lima, 1994), Carlos Contreras y Marcos Cueto en su "Caminos, ciencia y Estado en el Perú, 1850-1930" (2008), y Lizardo Seiner en sus *Estudios de historia medioambiental. Perú siglos XVI – XX* (Lima, 2002) -por señalar a algunos- hacen mención de esta institución, en algunos casos de manera específica, como Seiner para el caso de la irrigación, o Contreras para el caso del crecimiento demográfico a partir del siglo XX. Nuestra intención es analizar el ministerio desde una perspectiva global y destacar el carácter integral que tuvieron las direcciones, lo que hace que nuestra investigación sea novedosa.

Realizar una investigación sobre historia administrativa y desarrollo material sin tener que recurrir continuamente a la mención de personajes y sus logros resultó una tarea desafiante. En principio, como ya mencionamos, fue necesario "armar" la trayectoria administrativa de este ministerio, recurriendo a diversas fuentes como leyes, documentos y publicaciones de diversa índole; establecer los años de creación, afiliación o desafiliación de las dependencias. A veces esta tarea no fue sencilla debido a que la legislación peruana no siempre está publicada, a pesar de que tiene varias vías de acceso como el archivo digital del Congreso del Perú, los periódicos, los Diarios de los Debates y las memorias de los ministros y directores del ministerio.

En general podemos decir que las fuentes documentales sobre el Ministerio de Fomento son abundantes. Esta producción, con los años, se ha distribuido en dos repositorios: lo concerniente a minería, industria, agricultura e irrigación, trabajo

y asuntos indígenas están ubicados en el Archivo General de la Nación, y lo relativo a obras públicas se encuentra en el actual archivo central del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Junto con esta documentación debemos mencionar las publicaciones periódicas y folletos que se divulgaron, como los boletines de las diversas direcciones, los registros oficiales de la Dirección de Fomento y los Anales de Obras Públicas, entre otros impresos. En estos impresos se difundió información legal, estadística, científica y técnica sobre los proyectos del ministerio. Estas publicaciones están distribuidas en diversas bibliotecas, por lo que su búsqueda no fue tan complicada.

Debemos mencionar que las memorias de los ministros así como de los directores fueron de enorme ayuda para entender la labor de las diversas oficinas del ministerio. Además, nos dieron la pauta para entender la visión integral de los proyectos desarrollados.

Luego de haber establecido la evolución del ministerio, procedimos a observar cada una de las dependencias para concentrarnos en algunos temas. Si bien en cuanto a obras públicas el ministerio tuvo una recargada labor, debemos señalar que lo relativo a obras de irrigación tuvo, como veremos, un desarrollo importante. En lo referente a desarrollo de las actividades económicas, nos llamaron mucho la atención el proyecto de la industria del carbón y el proyecto para reflotar la producción del trigo. En lo concerniente a desarrollo social, debemos señalar que la historiografía peruana ha tenido un buen desempeño, es por ello que nos concentramos en los aspectos generales administrativos.

Esta investigación ha sido posible gracias al apoyo de muchas personas. En especial debo agradecer a mi asesor de tesis, Jesús Cosamalón, por marcar la pauta en los puntos clave de ella y no perder la paciencia en mi demora para concretar la redacción. Al doctor José Ignacio López Soria y el licenciado Martín Ueda, con quienes tuve la oportunidad de conversar sobre este tema mientras trabajé en la Universidad Nacional de Ingeniería. Al doctor José Agustín de la Puente, por tantas tardes de trabajo y conversación sobre el Perú republicano. Y muy especialmente a mi familia, por la fuerza y compañía incondicional que me brindan a lo largo de todos estos años.

Producción editorial del Centro de Historia UNI: Ciencia, Tecnología e Innovación

Serie Historia de la UNI

Tomo I: Los años fundacionales (1876-1909). José Ignacio López Soria (2da. ed., 1999)

Tomo II: El crecimiento y la modernización (1909-1930). Isaac Cazorla (1999).

Tomo III: La apertura a espacios nuevos (1930-1955). Katya Rodríguez (1999)

Tomo IV: Institucionalización como universidad frente a los retos del desarrollo (1955-1984). José Ignacio López Soria, Martin Ueda y Leticia Quiñones Tinoco (2012)

Breve historia de la UNI. José Ignacio López Soria (2003)

UNI. De Escuela a Universidad. José Ignacio López Soria (2005)

50 años de la Facultad de Ciencias. Leticia Quiñones y Martín Ueda (2010)

Serie Biografías de ingenieros, arquitectos y científicos

Habich, el fundador. José Ignacio López Soria (Edición en castellano, 1998)

Eduardo de Habich. José Ignacio López Soria (tres ediciones, 1997, 1999 y 2009)

Ernesto Malinowski. José Ignacio López Soria e Isaac Cazorla (1999)

Mario Samamé. Edilberto Huamaní (1999)

Ricardo Tizón y Bueno / Juan A. Grieve Becerra. Lizardo Seiner y Katya Rodríguez (2000)

Teodoro Elmore. Patricia Seminario y Ramón Gutiérrez (2001)

Carlos I. Lissón. Martin Ueda (2005).

Serie Historia de la Ingeniería y la arquitectura

Historia del mobiliario urbano de Lima (1535-1935). Syra Álvarez (2000)

Construyendo el Perú I. Aportes de ingenieros y arquitectos (2000)

Construyendo el Perú II. Aportes de ingenieros y arquitectos (2001)

Historia del Cuerpo de Ingenieros de Minas del Perú. Martín Ueda (2002)

El desarrollo de los ferrocarriles en el Perú. Klaus Kemp (2002)

La Sociedad de Ingenieros del Perú. Primera década (1898-1908). José Ignacio López Soria (2003)

La formación en arquitectura en el Perú. Syra Álvarez (2008)

La introducción del sistema métrico decimal en el Perú. Martín Ueda (2007)

El Perú en la vitrina. El progreso material del Perú a través de las exposiciones (1851-1893). Leticia Quiñones (2007)

Tratado de minería por el Barón de Nordenflicht, estudio preliminar por José Ignacio López Soria (2007)

Valdelomar en la Escuela de Ingenieros, estudio preliminar por José Ignacio López Soria (2007)

Aunque parezca difícil de creer, a lo largo de nuestros casi dos siglos de vida independiente, el Estado peruano ha ido modernizando su organización administrativa, generando en este camino oficinas de carácter cada vez más técnico, con el objetivo de implementar medidas novedosas dentro de sus dependencias para así mejorar las áreas de su competencia directa. Sin embargo, en muchas ocasiones esta modernización no ha sido hecha bajo una óptica moderna, que refleje un cambio de fondo, sino más bien de forma.

Durante el siglo XIX, podemos distinguir tres momentos importantes en el desarrollo administrativo del Estado peruano: 1821, con la creación de los primeros tres ministerios: Hacienda, Guerra y Relaciones Exteriores; 1856, con la promulgación de la ley que creó el Consejo de Ministros y que ratificó la existencia de cinco ministerios; y 1896, con la creación del Ministerio de Fomento. Este último es el tema del presente libro.

En la década de 1890 el Perú inició un período de recuperación política y económica favorable. Esto hizo posible que el Estado concretara finalmente la reuniónen una sola institución de todas las dependencias que tuvieran relación directa con el desarrollo material y social del país.

ISBN: 978-612-4072-60-4