

LA LEY DE CONSCRIPCION VIAL EN LOS PROGRAMAS DE MODERNIZACION VIAL. LAS ALTERNATIVAS DE UN DESARROLLO TEMPRANO: PERU 1900-1930.¹

Mario Meza Bazán
Licenciado en Historia

RESUMEN

La creación en 1896 de un ministerio de Fomento que impulsara una política coherente con el desarrollo del país, satisfaciendo principalmente los requerimientos de una infraestructura básica de servicios que mejorase los niveles de vida y de producción de poblaciones hasta entonces abandonadas a su propia suerte, fue lo que planteó la necesidad de saber cómo localizar los esfuerzos del Estado en proyectos concretos para tales fines. Uno de esos programas, entre los muchos que tenía el ministerio de Fomento, fueron los de vialidad, primero en los ferrocarriles, replanteada luego desde un sector de la elite civil en las carreteras, signada principalmente por ingenieros o sus cuerpos representativos (Cuerpo de Ingenieros de Caminos; Sociedad de Ingenieros e incluso la Sociedad Geográfica de Lima).

La propuesta de estos cuerpos contemplaba que las carreteras, bajo una política de vialidad, permitirían vincular a las diferentes partes de la nación (económica, social y políticamente) y a la población peruana, que se había mantenido hasta entonces apartada de los proyectos políticos de las elites y el Estado, en protagonista fundamental de estos proyectos de vialidad. Así, la alternativa que manejaban mostraba lo eficiente, barato y sobretodo, lo beneficioso de la activa "participación patriótica" de todos los sectores sociales. Hacerlo real requeriría solo de un dispositivo legal que hiciera efectiva los propósitos de la elite "tecnocrática": La ley de Conscripción Vial.

Este artículo tiene por fin fundamental mostrar como una ley que duró 10 años (1920-1930), tiempo durante el cuál y después de él causó polémica en torno a sus fines y a sus logros, pero que tejió todo un contexto político y una política de Estado muy concreta y es que en el fondo se debatió la realidad de un país (o lo que Hirschmann bien pudo llamar las condiciones de partida del desarrollo) y la forma de cómo encaminarlo hacia el "progreso" o "modernidad" desde sus propias ventajas y desventajas, debate que por cierto abarcó algo más de las tres primeras décadas del siglo XX.

"...la gran cruzada por el gran Perú del mañana. Quién no lo recuerda traiciona el esplendoroso porvenir de la patria. Prestar el contingente de sangre es una obligación ineludible, pero prestar el contingente vial equivale evitar que nuestra sangre corra en los campos de batalla"

A.B. LEGUIA: Discurso por el Día del Camino: 5-10-1928.

EL INICIO DE UNA POLITICA DE VIALIDAD

Nicolás de Pierola hacia 1895 sentó las bases en el Perú de una etapa política dominada por el sector civil de la sociedad en detrimento del sector militarista encabezados por el Pdte. Andrés

¹ Artículo reelaborado del originalmente presentado para el VIII Coloquio de Estudiantes de Historia de la Pontificia Universidad Católica del Perú realizado en el año 1998. Contiene una síntesis histórica de la primera parte de la Tesis titulada *Caminos al Progreso. Mano de Obra y Política de Vialidad en el Perú. La Ley de Conscripción Vial. 1920-1930* para obtener el grado de Licenciado en Historia de la UNMSM en 1999.

A. Cáceres. La alianza de Pierola con sus antiguos rivales civilistas o pardistas consolidaría una nueva etapa de la historia llamada "República Aristocrática" sustentado en un "desarrollo económico" de exportación de materias primas².

Esta política evidentemente enfatizaba la necesidad de las clases favorecidas con este tipo de desarrollo, obtener beneficios que requerían una expansión de intereses compartidos con otras clases sociales y regionales que no tenían gran o mínima participación del modelo de desarrollo impuesto desde el Estado y Lima. Estos sectores provinciales y regionales, ausentes aún de los beneficios del modelo exportador, y más importante aún, de la aceptación de esa política hegemónica de expansión y apropiación territorial, traía graves y complejos problemas referentes a la redistribución de beneficios reducidos hasta entonces a sectores privilegiados de la costa y de Lima especialmente. Esta situación que en palabras de Pedro Dávalos, notable periodista y empresario de la época, complotaba contra del delicado equilibrio que se establecía a fines del siglo XIX³.

La prosperidad y progreso de una elite y las clases que representaba no podía pasar el argumento de que construir su futuro sobre este tipo de desarrollo era posible apartando al resto de sectores sociales y geográficos del país que lo involucraba. Construir una nación moderna era un imperativo⁴ y el modelo exportador de desarrollo así lo exigía. No había posibilidad de expandir esta prosperidad sin contar con la incorporación de regiones donde sus materias primas eran el principal activo de la economía y menos aún sin la anuencia de las clases dominantes y las elites regionales.

Pedro Davalos es representativo en ese sentido junto a un sector de la elite civil. Tras puntualizar en un extenso tratado de 4 volúmenes (La Primera Centuria) la posibilidad de que las causas del atraso se debieran a un enfoque que privilegiaba excesivamente lo político por sobre lo económico, originando así una errada percepción de las elites que priorizaban la protección de sus intereses en el ámbito político antes que efectivizarlos por la vía de la productividad económica⁵ planteó la necesidad de recuperar (o alentar) un nuevo tipo de relación entre el Estado y las energías de una nación aún con vastas potencialidades desperdiciadas hasta ese entonces.

Fortalecer la posición de un país que en ese momento se dedicaba a mirar las posibilidades que le daba solo un mercado externo para sufragar su gastos más inmediatos, contando para ello con la ayuda de capitales extranjeros que impulsasen el alicaído estado de sus cuentas financieras y de sus capitales, no era precisamente lo que esperaba de una prosperidad a largo plazo y que incluyera necesariamente a toda la nación. En todo caso se salvaba solo el momento de incertidumbre ante las deudas que había que reparar luego de un periodo de post-guerra externa y civiles. Este era un criterio común en la época y fue la principal razón que llevó a crear el ministerio de fomento el 18 de enero de 1896⁶.

²THORP Rossemary y BERTRAM Geoffrey, Perú. 1899-1977: Crecimiento y Políticas en una Economía Abierta. Lima. Mosca Azul Edtrs.-Universidad del Pacífico. 1988. Pg. 54

³ Hacia 1899 Pedro Davalos describía esta situación de precaria estabilidad y que fue presentado por el editorial del diario La Ley: P. Davalos. Diez Años de Historia Contemporánea del Perú. 1899-1908. Lima. Lib. E Imp. Gil. 1930:25-26.

⁴ Opinión en contra esbozada por ejemplo en las tesis desarrolladas por la historiografía que propone el desarrollo exclusivo sustentado en el modelo del triángulo sin patas o de estrecha conexión entre capital financiero y comercial con hacendados y terratenientes, mientras la enorme masa campesina sin contacto alguno con el mercado y controlados por las elites regionales estaban apartadas del progreso y de la nación.

⁵ "Lo esencial no ha sido el trabajo sino las leyes. Hemos creído que la gente no explota el suelo porque la constitución es mala, porque la ley electoral no es perfecta" P. Davalos: La Primera Centuria. Vol. II Lima. 1922. Pgs. 7-8).

⁶ LARA, E. G., Historia del Ministerio de Fomento y Obras Públicas. 1896-1936. Lima. 1936. Pg. 28.

El afán político de estas elites por encontrar soluciones prácticas por intermedio primero de un ministerio de Fomento que superase los obstáculos, planteando para eso la posibilidad de un patrón específico de desarrollo con la construcción de una infraestructura como eje principal, los llevó primero a analizar las causas de orden histórico, a los que sumarían otros factores, como la difícil geografía (factor que se arraigaría con más fuerza luego), que un Estado como el peruano tenía como reto dominar. La imposibilidad como segundo factor, de recibir los suficientes recursos económicos de una población, en su mayor parte rural y campesina, al margen de las contribuciones regulares que debían aportar al fisco, imposibilitaba también su real y efectiva presencia para impulsar el desarrollo del país⁷. Es en este aspecto que las vías de comunicación entraban a dominar el imaginario de la problemática del país en la opinión pública, primero en forma de ferrocarriles y luego de carreteras

"...La falta de caminos ha sido otra de las causas graves que ha impedido la fácil explotación de las múltiples riquezas que posee la nación. Ella se ha hecho palpable con más intensidad en los años transcurridos después que terminó la guerra del Pacífico. Ello es natural, estando ahora las fuentes de producción nacional repartidos casi por igual, en la sierra, en la costa y en la montaña. Radicados ayer en el litoral de las perdidas riquezas del guano y del salitre,....,no se hizo entonces sensible como ahora sucede, la falta de vías rápidas y económicas para la extracción de productos de las zonas frías y la montaña. Consecuencia de nuestra falta de buenos caminos ha sido el atraso en que están hoy las industrias...

"Debido a la falta de caminos la vida social y política de la nación está poco más o menos que en el tiempo de la colonia. Los pueblos se mantienen aislados. El hombre, especialmente el indígena, no tienen facilidades para viajar y nunca conoce el resto de la nación en que vive. Esto motiva un provincialismo muy rancio y un caciquismo insoportable

En la administración pública las cosas están en peor condición. Un prefecto nunca puede atender todas las necesidades de su departamento, ni aún lo puede hacer un subprefecto. Por ambas cosas existe en los caciques el afán de obtener los puestos de gobernador o de alcalde para hacerse dueños de los pueblos en que viven⁸.

La solución al atraso del país apuntaba en principio a reforzar una presencia del Estado en regiones que hasta entonces habían permanecido fuera de su autoridad. El énfasis por otro lado, por impulsar la productividad como fuente de su sustento integrado de la nación estaba en la base del discurso económico

"Destinados a facilitar dentro del organismo nacional, la circulación e intercambio de sus elementos de vida, la buena o mala condición de los caminos tiene que influir directamente sobre el bienestar de la nación y así vemos a las más adelantadas dedicadas a fomentarlos ingentes sumas y notable de sus energías.

No goza nuestro país en la apertura de sus vías públicas de las facilidades que la naturaleza ha dispensado a otros. Su complicada topografía, si bien lo ha enriquecido con la variedad de climas que él ofrece y la multiplicidad de sus productos agrícolas y mineros, ha acumulado, en cambio, obstáculos a sus comunicaciones interiores, que exigen singulares gastos y una contracción de parte del Estado. Es cierto que su región de la costa posee la vía marítima y la de las selvas los grandes ríos navegables; pero ambas están separadas por las cordilleras y por el colosal laberinto de abruptas serranías, altiplanicies,

⁷ CONTRERAS, Carlos, "Modernizarse o Descentralizar. La Difícil Disyuntiva de las Finanzas Peruanas durante la Era del Guano". En Boletín del Instituto Francés de estudios Andinos. Lima. 2° semestre. 1996. Pgs.125-150.

⁸ DAVALOS, Pedro, Las Vías de Comunicación en el Perú. Nueva York. 1902. Pg. 10.

*profundos valles y quebradas que ellas circundan y que constituyen la importante región del interior. El accidentado suelo de esta no solo dificulta que los departamentos interandinos necesitan mantener unos con otros, sino la de ellos mismos con la costa y la montaña, además de interceptar a estas regiones entre sí...*⁹

En el imaginario intelectual y político de la opinión pública sin embargo aparece como constante el reto geográfico, un factor que junto al histórico y político, reforzó la convicción de la peculiaridad de la nación. Si el reto era particular en ese sentido había motivos suficientes para proponer que la solución respondiese a esa peculiaridad. La necesidad de esta alternativa se vio claramente desde el mismo momento en que se fundó el ministerio de Fomento pues ese mismo día se creó la Dirección de Obras Públicas y Vías de Comunicación. Aunque en ese instante eran más los ferrocarriles la alternativa viable de un desarrollo en cuanto a transportes y comunicaciones para un país de difícil geografía como el Perú; se mostraba caro en exceso para las finanzas públicas, además del hecho que tendría que competir con "The Peruvian Corporation". Era al parecer impensable que el estado se convirtiese en la palanca de un desarrollo vial basado en ferrocarriles¹⁰. La llegada del automóvil cambió radicalmente las perspectivas del mismo problema en alternativa posible

*Es seguro que estos trabajos podrían efectuarse rápidamente y a poco costo, pues además de su carácter provisional, se contaría en el trayecto con el decidido apoyo de las juntas departamentales, de los hacendados y de las comunidades, siempre que se llevaran a efecto en forma metódica y con la debida decisión y perseverancia*¹¹

Como observamos esta situación fue contemplada tempranamente por muchos personajes de la elite civil en el Perú. La facilidad al acceso de novedades tecnológicas de los países industrializados eran un punto a favor de la modernidad vial y la formación de ingenieros como Carlos Oyague y Calderón, quién propondría luego el proyecto de ley de conscripción vial o el antes citado presidente de la Sociedad Geográfica de Lima, era otra ventaja. Tampoco se trataba de personas que no conocían bien el Perú, muchos lo habían recorrido incluso en automóvil (Pedro Davalos p.e.). Serían ellos quienes contemplarían inicialmente el uso de la mano de obra de la población, de modo obligatorio como contribución, para la construcción de las carreteras en su temprana obra "*Las Vías de Comunicación en el Perú*" escrita en 1902.

NACIMIENTO Y ASCENSO DE UNA LEY: DECRETO LEGISLATIVO N° 4113

Crear un mecanismo legal que permitiese al Estado peruano canalizar las energías de la población hacia la construcción y mantenimiento de las vías de comunicación, llámese carreteras u obras de infraestructura análogas, no eran nuevos, exclusivos u originario del Perú. Ya existían los servicios obligatorios encargados a los municipios para mantener los caminos expedidos a su jurisdicción dentro de la ley orgánica de municipalidades en 1857. Esas obligaciones fueron agregadas o modificados por sucesivas leyes y decretos en los años 1886, 1903, 1911 y en 1917¹². Países en el área andina como Ecuador lo llamaban desde el siglo

⁹ El Comercio 23-8-1912. Carta de M.G.Montero. Presidente de la Sociedad Geográfica de Lima al oficial de RREE del Gobierno.

¹⁰ GERBI, Antonello, Caminos del Perú. Historia y Actualidad de las Comunicaciones Viales. Lima. 1944. Pg. 60.

¹¹ El Comercio 23-8-1912. A. Gerbi: Pg. 64

¹² BASADRE, Jorge, "La Conscripción Vial". En: Revista NOVECIENTOS. N° 1. Lima. Abril.1924. Pgs, 30-31.

XIX: Ley del Trabajo Subsidiario¹³, y en el siglo XX lo llamarían Ley Vial, nombre que se le dio también en Bolivia en 1905¹⁴.

El debate se planteó en los diarios en 1915. El motivo fue la necesidad de contar con eficientes vías de comunicación sustentados en caminos¹⁵, tomaría un giro decisivo con la propuesta del Ing° Carlos Oyague y Calderón, respaldado por la Sociedad de Ingenieros y un desconocido partido Unión de Labor Nacionalista. Él presentó en un folleto de difusión la propuesta que hacía extensiva hasta el congreso de la república, la necesidad de crear un dispositivo legal que obligase a la población masculina entre los 18 y 60 años a trabajar por un lapso de tiempo razonable de dos semanas al año, en los caminos que el Estado dispusiese como importantes¹⁶.

La propuesta fue acogida con cierto entusiasmo entre los medios de comunicación. El diario La Prensa patentizaba la necesidad de tal medio para la prosperidad y el progreso del país¹⁷; El Comercio con P. Davalos como portavoz también hacía explícita tal necesidad¹⁸

La discusión de la propuesta de ley se hizo esperar hasta el 22 de Octubre de 1917, cuando la comisión respectiva del congreso se encargaría de dictaminar su pase a discusión en el hemiciclo senatorial. Quién presentó el proyecto fue el senador por Piura, un antiguo ministro de Fomento en el gobierno de E. López de Romaña, Enrique Coronel Zegarra.

El planteamiento en sí no tenía nada de espectacular. Su mayor atractivo era el ahorro que para el fisco empleando la mano de obra campesina, especialmente porque no consideraban que no era un contribuyente efectivo. Supuestamente los cálculos iniciales suponían el ahorro de cinco millones de soles gracias a la movilización de 28 mil trabajadores diarios¹⁹. Se le objetó en cambio, y que pesaría luego en su aplicación real y efectiva, la constitución de un Consejo General de Vialidad, conformado por técnicos y especialistas en la materia a los cuales se someterían los consejos viales repartidos entre las regiones, departamentos, provincias y distritos que supervisarían las obras ejecutadas. Toda esta estructura inicialmente centralizada, propuesto en el proyecto de Oyague, fue desechado por la opción de las juntas departamentales, las municipalidades y el Cuerpo de Ingenieros que conformarían lo que serían después las juntas viales.

No obstante el debate senatorial dejó el aspecto puramente económico y emplazó la sustentación moral y política de la conveniencia de esta ley frente a los que nos se mostraban de acuerdo con ella. El 22 de octubre de 1917 se haría histórico un debate olvidado por la historiografía. El representante por Lambayeque, Angel Gustavo Cornejo, objetó dos aspectos de la ley: violaba las libertades individuales establecidas claramente en la constitución y las leyes y no estaba de acuerdo en el cobro de un impuesto indirecto a manera de redención del servicio vial porque lo que se cobraba era un impuesto, similar a la contribución directa de trabajo. El error de este proyecto en su opinión residía en que, si se quiere, esta no se diferencia en el fondo de otros servicios similares que ya existían

¹³ MOSCOSO, Martha, "Comunidad, Autoridad Indígena y Poder Republicano en el Siglo XIX". En Revista Andina 14. Cusco. 1989. Pg. 497

¹⁴ La Prensa 28-12-1915.

¹⁵ La Prensa. 1915. Sección Política de Vialidad.

¹⁶ OYAGUE, Carlos, La Conscripción Vial o Servicio Obligatorio de Caminos. Ideas Generales y Argumentos que pueden servir de base a una Ley. Lima. Sociedad de Ingenieros. 1915. Pgs. 15-17.

¹⁷ La Prensa 15-9-1916

¹⁸ El Comercio 8-5-1916

¹⁹ BASADRE, J. Ibídem Pg. 23

"una utilización de las prácticas establecidas ya en ciertas regiones del país, donde se utilizan los servicios de los habitantes en las obras públicas, sea apertura de cauces, ensanchamiento, conservación de acequias, etc. Pero es que se prestan en forma cooperativa"²⁰

El senador señalaba lo inherente, pragmático y fundamental del proyecto de vialidad, coherente con las necesidades de un país y lo contradictorio de sus aspiraciones de una nación republicana en su organización y liberal en sus principios. Restringir las libertades de sus ciudadanos con una ley que les exigiese su contribución en fuerza de trabajo o en dinero aún para aquellos que pudiesen pagar las redenciones era una contradicción que en todo caso ya existía para la legislación local. Para quiénes defendían el proyecto, la cuestión final no era la defensa de las libertades individuales, que dicho sea de paso tampoco se mostraban indiferentes a ellas, sino más bien usar mecanismos de exacción de fuerza de trabajo que, sobretudo entre las comunidades campesinas de la sierra y el área rural de la costa, para el mantenimiento de sus propias vías de comunicación

"Nuestros procedimientos deberán ser mas o menos originales o ingeniosos; nos valdremos nosotros mismos de nuestro esfuerzo colectivo, de las costumbres tradicionales, en una palabra de la contribución de todos los que aman su suelo y habitan el territorio nacional...nadie parece darse cuenta que todo este sistema embrionario de comunicaciones que serpentea por cumbres y valles...ha sido implantado, sostenido y conservado por el esfuerzo presente y continuado de la comunidad indígena, es decir por el tributo voluntario y personal del ciudadano.

Aprovechando pues estos servicios establecidos por costumbres tradicionales, organizando paulatinamente los trabajos comunales; encausada la buena voluntad por medio de leyes suaves y de efectos progresivos, en pocos años se habrían extendido y mejorado las comunicaciones del territorio de tan asombrosa manera que aún hoy no se puede sospechar. Todo lo hace el milagro de la organización racional y científica que centuplica los efectos de cualquier esfuerzo"²¹.

La utilidad de tales mecanismos "tradicionales" en favor de la modernización de las redes viales además tenían otro sentido, inculcar un sentimiento de nacionalidad entre los campesinos indígenas

"Así pues, la unidad de nuestro pueblo diseminado en tan vasto territorio, y que por si solo tiene potente coherencia racial para vivir independiente, no debe ser resultado de una anexión de la sociedad indígena, impuesta por la fuerza o la justaposición forzada y a ciegas de colectividades autonomas, sino el resultado de una profunda lenta comunión entre los individuos de nuestras razas distintas que acaba por darles puntos de semejanzas, acercandolos entre sí, por un lazo más fuertes que el de sus propias colectividades originarias...

...el acercamiento y el olvido, indispensable a nuestro engrandecimiento, lo daría el camino, que extendiéndose y multiplicándose, se convertiría en el lazo material, uniendo a los pueblos de uno a otro confín del territorio. Ayudemos, a que germine y fructifique esta idea; protejamos al indio instruyéndole, inculcándole el deber que tiene de trabajar, para su comunidad primero y para su patria después; enseñemosle que ensanche el sendero que el mismo abrió y que poco a poco se ha de convertir en hermosa carretera y para eso pidamosle los brazos que tiene en lugar del dinero que no tiene. De este modo la costumbre regional reglamentada se convertiría lentamente en obligación nacional"²².

²⁰ Diario de Debates del Senado del Perú.1917. Pg. 729

²¹ OYAGUE, C. Ibídem Pgs. 9-11

²² Ibídem Pg. 19

Congresistas y elites que apoyaban el proyecto de ley concordaban muy bien con la creencia que tenían sobre los campesinos, y aún sobre la misma población trabajadora de las urbes, sobre el escaso compromiso con las políticas que el Estado proponía para el progreso de la nación porque el sentido "cívico" de colaboración no estaba lo suficientemente "desarrollado" entre ellos para que se les exigiese al menos en otra forma, una contribución en fuerza de trabajo. El representante por Piura, y luego ministro de Fomento en el régimen del Oncenio, Ernesto Souza, dijo en aquella oportunidad en el congreso

"Ahora, señor presidente, sabido es que nuestro suelo alberga una población inteligente, patriota, laboriosa, pero que las facilidades de la vida hacen que no se dedique, con la contracción (sic) con la que podía hacerlo al trabajo privado ni público. A la semana se hacen dos o tres días de fiesta fuera de los reglamentarios durante los cuáles los hombres no saben a que dedicarse y esos individuos que por buenos hábitos que tengan, se convierte en ebrios consuetudinarios..."

*Mil veces he preguntado a esos **ciudadanos** (el subrayado es mío) que era lo que les impulsaba a beber licor con tanta frecuencia y he oído con la más grande sorpresa que es todo una revelación "Bebemos, porque ¿qué vamos a hacer los días que no trabajamos? En estos lugares no hay teatros, ni conferencias, ni fiestas religiosas, porque el cura viene raras veces y solo por las mañanas, ¿qué vamos a hacer todo el día? Tenemos que buscar un entretenimiento y esta diversión solo puede darnosla el alcohol y de ahí resulta que nosotros somos alcohólicos por necesidad". Pues bien si eso pasa en las poblaciones de la sierra ¿por qué en lugar de dejar a nuestros pobladores emplear el tiempo tan desgraciadamente no hacemos que lo empleen en la construcción de las vías de la comunicación que son una necesidad urgentísima e importante?"²³.*

La modernización vial debía superar no solo los obstáculos de economías no integradas a un mercado nacional, carentes de una infraestructura mínima para recaudar recursos fiscales, amén de las dificultades de los caciquismos locales y la difícil geografía de los Andes que ampliaba las distancias internas y de la Amazonía; debía introducir simultáneamente el espíritu "cívico" de una nación campesina que pretendía construirse para el lado del progreso. Así, era obvio que la ley estaba dirigida para el principal sector de la sociedad que no formaba parte de los ingresos regulares del Estado, ni tenía mayores contactos con él y del cuál sin embargo sentían, las elites políticas, que era un activo de la economía del país desperdiciado por su incapacidad para tributar monetariamente.

Hacer tributar a los campesinos lo suficiente, sino en dinero al menos en fuerza de trabajo, como para continuar incorporando regiones tan vitales como el oriente amazónico, que sustentará la prosperidad en exportación de materias primas en el largo plazo, los obligó por apostar por la ley vial, pese a sus intentos de integrar al país con otros medios como un incipiente ministerio de Fomento. Aplicar una política de vialidad suponía entonces: integración económica, integración política y formación de patriotas por medio del trabajo, dando además a los campesinos el sentido de pertenecer a una misma comunidad dirigida por sus elites por un Estado que pretendía representar el bien común.

El proyecto de ley fue aprobado finalmente en la cámara de senadores, esperando su revisión por el ejecutivo y la cámara de diputados. Esto no sucedió en el segundo gobierno de José Pardo. Su abrupto reemplazo por un súbito golpe de Estado conducido por el candidato opositor al civilismo, Augusto B. Leguía, el 4 de julio de 1919, concluyó con la etapa llamada "aristocrática" de la república. Sin embargo para la trayectoria de la ley de conscripción vial, la nueva etapa política dibujó mejor la justificación de su existencia. Personalmente el Pdte.

²³ Diario de debates del Senado. Lima. 1917. Pg. 730

Leguía se había mostrado siempre, en realidad desde sus épocas de ministro de Hacienda, como un firme partidario de una política vial agresiva. Para él la base y sustentación de una modernización e incorporación de los sectores sociales y regionales apartados hasta ese momento del ámbito del Estado nacional, pasaba necesariamente por este tipo de apuestas²⁴.

Entender el golpe de Estado de Leguía como un episodio más de la truculenta política peruana típica de la república es obviar en realidad, al menos para la ley vial, del carácter modernizador de una ley que se incubó en un contexto de proyectos políticos sobre la sociedad peruana. Efectivamente, el régimen inauguró una etapa a la que autodenominó "Patria Nueva" en oposición a la vieja "República Aristocrática". Traía propuestas de gobierno, y prácticas, que cambiarían la fisonomía del país en la siguiente década u "oncenio". Pero la política de vialidad a la que tanto habían aspirado las elites tecnócratas como el mismo presidente, que cambió su preferencia de vagones y rieles en automóviles y carreteras²⁵, consolidaron el deseo por construir una sólida red vial basada en una ley como ésta.

El debate se reabrió esta vez ante una cámara de diputados en el año de 1920, aunque esta vez elegidos a gusto del gobernante, el año anterior. No pasó nada que hiciese pensar que la propuesta de ley sería rechazada. El 6 de abril de 1920 se aprobó en diputados la referida Ley de Conscripción Vial entre los diputados. El diario *La Prensa* apoyaría como siempre su aprobación. Pero no todos en la opinión pública estuvieron de acuerdo con su nacimiento.

Dora Mayer, José Carlos Mariategui y el joven Jorge Basadre fueron críticos tenaces del dispositivo legal dado. Éste último enfatizaba lo injusto que resultaba una ley dada por elites urbanas y encaramadas en la cúspide del poder para una enorme población rural que debía soportar ahora un decreto dado con supuestos fines positivos de "progreso". Analizando el contexto social y político del por qué se había llegado a tal resolución Basadre opinaba

"Los apologistas de la ley no niegan que el servicio personal se presente como odioso e injusto, que vaya contra disposiciones expresas de otras leyes. Pero olvidan todo ello...para decir que es necesario, que es útil. esta es la sola razón valedera que se desprende de la difusa literatura panegírica de la conscripción vial.

Pero sacrificar todo escrupulo en aras de ese idolo sería reconocer que la necesidad carece de ley, sería reconocer la tesis cuya estigmatización tuvo, hace pocos años, sufragio internacional. El practicismo para la solución de los problemas internos es identico al practicismo para la solución de los problemas exteriores...Las naciones fuertes han atacado siempre a las debiles porque era útil la necesidad de su expansión"²⁶

El 11 de mayo de 1920 fue aprobado por el gobierno como el D.L. N° 4113, Ley de Conscripción Vial o del Servicio Obligatorio de Caminos. El 28 de junio fue publicado en el diario *El Peruano*. El 3 de setiembre se dio un reglamento provisorio para su funcionamiento, tanto en sus niveles de administración de los recursos materiales como humanos.

La Ley en sí disponía en quince artículos que la movilización de la mano de obra en los trabajos convocados por las autoridades estaban sujetos todos los varones residentes, peruanos

²⁴ Como ministro del primer gobierno de José Pardo dijo al congreso de 1906 que estaba convencido de que el ferrocarril era el medio más eficaz de civilización, aún más que la escuela, *ya que el contacto con la civilización le crea nuevas necesidades y una nueva conciencia que transmite a sus paisanos, elevando su inferior condición* J. Reaño: Historia del Leguismo. Sus Hombres y Sus Obras. Lima. Edics. Ernesto Balarezo. 1928. Pg. 5.

²⁵ *Ibidem* Pg. 103

²⁶ BASADRE, J. *Ibidem* Pg. 25.

y extranjeros, entre los 18 y 60 años, reconocidos sobre la base del registro militar (que los reconocía entre los 21 y 50 años) y el resto sobre la inscripción que debían hacer las mismas juntas viales. Los trabajos debían llevarse a cabo por un periodo de una semana por año los de 18 a 21 y 51 a 60, y los de 22 a 49 años trabajarían dos semanas al año o uno por semestre.

Se exonerarían solo los incapacitados, las altas autoridades políticas y militares, los telegrafistas y los que pagasen su redención equivalente al jornal de un día de trabajo. Las faenas se cumplirían solo en los lugares de residencia de los conscriptos. Para evitar los posibles abusos de las autoridades se daría protección a los conscriptos y se atenderían sus denuncias ante la autoridad fiscal respectiva. Si había la posibilidad de que los conscriptos trabajasen alternativamente en obras de infraestructura análogas en su importancia al de las carreteras es decir puentes, acueductos, ferrocarriles, etc, se autorizaría el uso de esa mano de obra bajo la ley.

El Estado concurriría a estos servicios con herramientas, materiales, explosivos, coca y bebidas alcohólicas para retribuir los servicios prestados. La situación de cumplimiento de los conscriptos se certificarían por una boleta vial sellada. La ley sería aplicada y ejecutada como parte de la política vial del gobierno. No se aboliría hasta la caída del regimen lo que no significa que se mantuvo sin dificultades.

PRACTICA Y SUPRESION DE UNA LEY

El 4 de agosto de 1922 M.D. González, senador por Cuzco, y el senador E. De la Piedra el 2 de enero de 1923, presentaron de modo separado, dos proyectos que contemplaba reformas de la ley de conscripción vial en dos puntos de la ley, muy cuestionados también en el debate de 1917: los excesivos días de trabajo, a razón de 12 días anuales, pidiendo reducirlos a cuatro días al año. La propuesta del senador De la Piedra pedía además la eliminación del pago por redención, al menos entre los jóvenes de 18 a 21 años.

Los argumentos a favor de las reformas eran contundentes. El principal era su fracaso rotundo y del cuál no eran más los poderosos señores locales los que estaban usufructuando de ella al explotar a su amparo la mano del campesino indígena²⁷. Contra lo que pudiera creerse las reformas fueron aprobadas. El tiempo de contribución al servicio vial se reducía a cuatro días anuales y se exoneraba de pago la redención del trabajo vial a los jóvenes de 18 a 21 años y de 50 a 60 años.

Este éxito de los "reformistas" no tuvo sin embargo el mismo fin ni en el ejecutivo ni en la cámara de diputados. En la interpelación a José Rada y Gamio, ministro de Fomento, en setiembre de 1925, se ratificó en su integridad la política vial seguida por el gobierno, no mencionándose para nada la posibilidad de reforma de la ley vigente. En enero de 1928, esta misma cámara se preocupó por reforzar más los ámbitos de las juntas viales al ratificar su estructura organizativa y de funciones, poniéndolo bajo supervisión del ministerio de Fomento. Esta situación era sintomática y no había sido aceptado en el debate de interpelación de 1925 por el diputado por Tarma:

"A menudo vemos en los telegramas de las provincias y los periódicos locales. Que se han empezado los trabajos de carretera tal se han reanudado los trabajos en la carretera cuál, y que estas obras son debidas a las iniciativas del señor diputado o de algún alcalde laborioso, o de alguna

²⁷ Diario de Debates del Senado. Lima. Casa Editorial Manuel Moral "La Crónica" y "Variedades". 1923. 13,16, 20 y 21 de agosto de 1923.

*agrupación de hacendados o algún gamonal conocido, disfrazado generalmente con el pomposo título de presidente de alguna Junta de progreso local; y el ministerio de fomento; como padre amantísimo, atiende todas las solicitudes telegráficas y pedidos presentados, dando auxilios mas o menos liberales, en dinero, herramientas y explosivos, o enviando algún ingeniero que pasa por los pueblos como un meteoro, porque tiene que desempeñar veinte o más comisiones en lugares distintos; y, cuando ya no tiene como hacer estas cooperaciones, contesta con promesas y buenas intenciones*²⁸.

La política vial se había constituido en una de las bases fundamentales de su política de desarrollo para el régimen. El modelo económico le exigía incorporar regiones ricas en fuentes de materias primas, pero también le exigía mayores gastos financieros y fiscales. Para el primero de los casos pudo recurrir a los préstamos externos en forma incontenible²⁹, para el segundo, quedaba claro que frente a la imposibilidad de conseguir mayores ingresos, pese al crecimiento económico impulsado por una política de reestructuración del Estado y de su gasto, la incorporación del área rural campesino indígena se hacía en el corto plazo imposible. La Ley de conscripción vial, pese a lo impopular que se estaba volviendo en opinión de sectores políticos de oposición y ligados al pro-indigenismo, era en opinión del gobierno, y así lo manifestó Leguía en su discurso por el Día del Camino el 5 de octubre de 1928, en el único medio para lograr la prosperidad del país en el futuro.

El gobierno para paliar en parte ambos problemas trató de sujetar a un control más estricto los gastos de las juntas viales. Ellos no podían hacer un efectivo y adecuado cobro del mismo, pero tampoco lo gastaban convenientemente³⁰. La mayor presión a las juntas viales que estaban constituidos por las principales autoridades locales y aún a los propios conscriptos y comunidades campesinas³¹, generó situaciones insostenibles que hizo indispensable contrarrestarlas desde el principio, extendiendo su protección vía el reconocimiento constitucional de las comunidades indígenas (1920), la creación de la Dirección de Asuntos Indígenas en el Ministerio de Fomento(1921) y la conformación de un Patronato de la Raza Indígena para contrapesar las exigencias que tanto funcionarios del Estado y las propias autoridades locales, hicieran por causas como la ley vial. Por ejemplo la resolución suprema del 16 de marzo de 1921, ordenaba a las autoridades de las juntas no interrumpir bajo ningún motivo, aun fuese de la ley vial, las labores agrícolas.

Dentro de este contexto el intento por hacer claras las reglas de juego que debían aplicarse no prosperaría siempre. Las causas para ello serían muchas, empezando por el sentido mismo de la ley, puesto que ponía a merced de los poderes locales constituidos a un campesinado, que por muy buenas intenciones que hubiese tenido el dispositivo 4113, no estaba sostenido por un Estado institucionalmente fuerte y suficientemente representativo para contrarrestar el peso de los poderes locales que también tenía intereses locales en torno a este instrumento. La ley estaba sujeta a muchos intereses que la hacían inmanejable desde el poder central y evitaban el ser encausada hacia la política vial que el régimen leguista había planteado.³²

²⁸ Diario de Debates de Diputados. Lima. 1925. 11-9-1925.

²⁹ BONILLA, Heraclio, "La Emergencia del Control Norteamericano sobre la Economía Peruana. 1850-1930." En Un Siglo a la Deriva. Ensayos sobre Perú, Bolivia y la Guerra. Lima. IEP. Pg. 102.

³⁰ PERU, Texto de Leyes del Congreso Nacional. Lima. Lib. E imp. Gil. 1929. resoluciones supremas 30-3-1928 y 18-5-1928.

³¹ KAPSOLI, Wilfredo y REATEGUI, Wilson, El Campesinado Peruano. 1919-1930. Lima. Seminario de Historia Rural Andina. 1972. Cuadros 59 y 60. KAPSOLI, W., Los Movimientos Campesinos en el Perú. 1879-1965. Lima. Edics. Atusparia. 1982. 46-47.

³² MEZA, Mario, Caminos al Progreso. Mano de Obra y Política de Vialidad en el Perú. La Ley de Conscripción Vial. 1920-1930. Tesis en Historia. Lima. UNMSM. 1999.

La impopularidad de la ley en un contexto político y social que con el tiempo se fue polarizando más a causa de las acusaciones de corrupción del régimen, fueron socavando su legitimidad. Su sentido moral fue cuestionado por atentar contra las libertades individuales de los ciudadanos. Su sentido práctico, por los resultados pocos satisfactorios que se iban logrando en su aplicación. En 1926 José Carlos Mariategui escribía en la revista Mundial

"El simple hecho de que la ley de conscripción vial haya sido establecida en la sierra desde su promulgación, y que su extensión a la costa haya requerido un plazo de varios años, es un hecho que expresa bien claramente el carácter de ley antiindígena de esta ley que, que de otro lado, no promete resolver el problema de la vialidad...No faltará, tal vez quién, quién defendiendo la conscripción vial, invoque la tradición económica-política del Perú ¿una vuelta a la mita no es una vuelta a nuestro pasado?; ¿Qué importa que este pasado sea el pasado colonial!...Que las obras efectuadas distrital y provincialmente mediante este reclutamiento no responden, sino en muy aislados casos, aun criterio técnico; que la ejecución esté subordinado a la ignorancia algunas veces; al interés otras de las gentes inexpertas que las dirigen; que el servicio vial, por consiguiente, representa desde este punto de vista rigurosamente objetivo y utilitario un despilfarro de energía y de trabajo humanos. El desequilibrio entre el esfuerzo y el resultado no puede ser mayor...Contra la conscripción vial se pronuncian por ende la razón moral y la razón práctica. La protesta contra este servicio, o esta mita, plantea además una cuestión de derecho. Una ley necesita reposar en el consenso, o, por lo menos en la tolerancia de la opinión. Y la resistencia a la conscripción vial no deja lugar a dudas sobre el sentimiento público respecto a este servicio"³³

17682 kms. de carreteras fueron construidas y remozadas (entre asfaltadas, sin asfaltar y acondicionadas), y una inversión de 107'616000 soles le costaba al gobierno imponer su política vial³⁴. Parte de esa política era D.L. 4113 y nunca llegó a derogarla.

La crisis mundial de 1929 quitó el mas firme apoyo exterior al régimen de Leguía y con él los deseos de proseguir las vastas inversiones en infraestructura vial que tenía planeado³⁵. El 22 de agosto de 1930 el comandante Luis Sanchez Cerro apoyado por un grupo civil de notables arequipeños y con el respaldo de la mayoría de la población se sublevó contra el régimen. La consigna enarbolada era desterrar la corrupción de una tiranía enquistada en el poder. Sintomáticamente reivindicaron la abolición de la ley 4113 a la cuál consideraban opresiva en su esencia y fiel reflejo del gobierno a quién combatían. Al menos así lo expresaron en el decreto de abolición del 31 de agosto de 1930³⁶.

Con esta medida se cerraba un ciclo de debates y prácticas de un instrumento político, legal y técnico que buscó tempranamente la modernización del país y de sus vías de comunicación de modo "realista y creativo" con su propia realidad.

³³ MARIATEGUI, J.C., "La ley de Conscripción Vial" en Revista Variedades 299. Lima 1926. Pg. 1.

³⁴ CAPUÑAY, Carlos, LEGUÍA. Vida y Obra del Gran Constructor del Perú. Lima. 1951. Pg. 197.

³⁵ DIEZ CANSECO, Ernesto, La Red Nacional de Carreteras. Lima. Dirección de Vías de Comunicación del Ministerio de Fomento. 1929.

³⁶ El Peruano 4-9-1930

FUENTES Y BIBLIOGRAFIA UTILIZADA.-

EL COMERCIO. 1912 y 1916

EL PERUANO. 1930.

LA PRENSA 1915; 1916.

PERU

Conscripción Vial. Ley y Reglamento. Lima. Imp. Americana. 1923

MINISTERIO DE HACIENDA Y COMERCIO:

Cámara de Diputados. Diario de Debates. Lima. 1925.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. Lima. 1917.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. Legislatura de 1923. Lima. Casa Editorial Manuel Moral "La Crónica" y "Variedades". 1923.

Texto de Leyes del Congreso Nacional. Lima. Librería e Imprenta Gil. 1929.

BASADRE, Jorge:

"La Conscripción Vial". En: Revista NOVECIENTOS. N° 1-3. Lima.

Abril - junio. 1924.

BONILLA, Heraclio:

"La Emergencia del Control Norteamericano sobre la Economía Peruana. 1850-1930." En: Un Siglo a la Deriva. Ensayos sobre Perú, Bolivia y la Guerra. Lima. IEP. Pgs. 71-105.

CAPUÑAY, Carlos:

LEGUIA. Vida y Obra del Gran Constructor del Perú. Lima. 1951.

CONTRERAS, Carlos:

"Modernizarse o Descentralizar. La Difícil Disyuntiva de las Finanzas Peruanas durante la Era del Guano". En Boletín del Instituto Francés de estudios Andinos. Lima. 2° semestre. 1996. Pgs. 125-150.

DAVALOS, Pedro:

Las Vías de Comunicación en el Perú. Nueva York. 1902.

La Primera Centuria. Lima. 4 Vols. 1919-1926.

Diez Años de Historia Contemporánea del Perú. 1899-1908. Lima. Lib. E Imp. Gil. 1930

DIEZ CANSECO, Ernesto:

La Red Nacional de Carreteras. Lima. Dirección de Vías de Comunicación del Ministerio de Fomento. 1929.

KAPSOLI, Wilfredo y REATEGUI, Wilson:

El Campesinado Peruano. 1919-1930. Lima. Seminario de Historia Rural Andina. 1972.

Los Movimientos Campesinos en el Perú. 1879-1965. Lima. Edics. Atusparia. 1982

GERBI, Antonello:

Caminos del Perú. Historia y Actualidad de las Comunicaciones Viales. Lima. 1944.

LARA, E. G.:

Historia del Ministerio de Fomento y Obras Públicas. 1896-1936. Lima. 1936.

MAC EVOY, Carmen:

La Utopía Republicana. Ideales y Realidades en la Formación de la Cultura Política Peruana. 1871-1919. Lima. PUCP Fondo Edit. 1997.

MARIATEGUI, J.C.:

"*La ley de Conscripción Vial*" en Revista Variedades 299. Lima 1926. Pg.

MEZA, Mario:

Caminos al Progreso. Mano de Obra y Política de Vialidad en el Perú. La Ley de Conscripción Vial. 1920-1930. Tesis en Historia. Lima. UNMSM. 1999.

MOSCOSO, Martha:

"Comunidad, Autoridad Indígena y Poder Republicano en el Siglo XIX". En Revista Andina 14. Cusco. 1989.

OYAGUE, Carlos:

La Conscripción Vial o Servicio Obligatorio de Caminos. Ideas Generales y Argumentos que pueden servir de base a una Ley. Lima. Sociedad de Ingenieros. 1915.

PORTARO, Edgardo:

Estado Actual de la Construcción de Carreteras en el Perú. Lima. Dirección de Vías de Comunicación. Ministerio de Fomento. Imp. Torres Aguirre. 1930.

REAÑO, José:

Historia del Leguismo. Sus Hombres y Sus Obras. Lima. Edics. Ernesto Balarezo. 1928.

THORP, R. y BERTRAM, G.:

Perú. 1890-1979. Crecimiento y Políticas en una Economía Abierta. Lima. Mosca Azul Edtrs.- Universidad del Pacífico. 1988.