

Instituto de Estudios Peruanos - IEP
Ciclo de Mesas Verdes:
Políticas públicas en perspectiva histórica

(RELATORIAS)

Mesa: 8

Fecha: 27 de noviembre del 2019

Título: “Del abastecimiento a la higiene. La administración pública de los alimentos en la ciudad de Lima (1919-1925)”.

Expositor: Carlos Luis Paredes

Comentarios: Diego Luza Fernández

1. Breve reseña de la hoja de vida del ponente

Carlos Paredes estudió historia en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos donde es tesista en el grupo de investigación Diseñando Perú de la Facultad de Ciencias Sociales. En este grupo participa de dos proyectos Políticas Públicas en Perspectiva histórica del 2018 e Historia del Estado Peruano del 2019. Este año ha editado junto con Manuel Burga el libro “Hijos de Inmigrantes: Estudiantes Sanmarquinos de Historia. Actualmente trabaja en el Museo de la Memoria.

2. Resumen de la exposición

El expositor aclara que el trabajo se enmarca en la gestión de lo público porque entiende que el Estado, en sus distintos niveles, ha mantenido desde su formación esfuerzos por administrar o ejercer control sobre aquello que afecta a la sociedad. Se parte de dos ideas generales, uno de ellos es la crisis en subsistencia, el alza de los precios alimenticios y la escasez de los mismos que provoca una serie de movimientos motines que en el año 1919 generan un poco de movilización social, muy especialmente el movimiento anarquista, en pro de solucionar ese tema que era el aumento de los precios y escasez de los productos. Ahora sobre esto el Estado, especialmente el gobierno municipal, tenía sus medidas adoptadas para poder asegurar el aprovisionamiento básico. La otra idea presente es que en estos años, desde fines del siglo XIX, los discursos higienistas se están impregnando dentro de aquellos que son funcionarios públicos, el aparato estatal y esto va a ser evidente tanto en las medidas adoptadas como el marco legal.

Lo que se pretende analizarse cómo cambia la naturaleza en la gestión de lo público sobre los alimentos en la ciudad de Lima en el oncenio de Leguía. Esto porque la crisis subsistencia se va superando hacia 1920, esto no significó que el Estado, especialmente el municipio, se haya desligado de la administración de los alimentos. Por el contrario, lo

que se observa es que la higiene se mantiene con mayor presencia en torno a las medidas que va a adoptar el Estado para poder administrar los alimentos. 47

Sobre las fuentes en las se basa el estudio son principalmente las referidas al Municipio de Lima. Se parte nuevamente de la idea de que son los municipios, los gobiernos locales, los que están destinados a administrar los problemas que pueden tener vecinos y la ciudad inmediata. Entonces en función de esa lógica se buco principalmente fuentes del Municipio con preferencia en las Memorias Provinciales los Alcaldes, las actas del consejo y la legislación y reglamentación de subsistencias que público la dirección de subsistencias. Estas fuentes son principalmente herramientas legales y administrativas, de las cuales las que tienen mayor contenido son las actas del consejo provincial y el boletín municipal.

Un tema importante en el trabajo es lo referido al Estado la cuestión. Esto dado que al hablar sobre los alimentos es un poco complicado, especialmente en el país, dado que a lo que se apunta es al tema de la seguridad alimentaria, que se basa en términos simples en que los estados deben asegurar el abastecimiento de alimentos que sean de calidad nutritiva y sean sanos. La idea de observar las políticas públicas sobre los alimentos está orientada a entender cuáles son las dinámicas que existen dentro del estado. En cuanto al gobierno de Leguía los estudios se limitan a hablar, cuando se trata de hablar de los gobiernos regionales o de las municipalidades, de la idea de que la descentralización y regionalización propuesta durante el oncenio era totalmente nominal ficticia y que realmente no funcionaba. Esto dado que consistió en congresos regionales, que se dieron en la constitución del 20, que eran especialmente legislativos y no ejecutivos. También que nunca hubo una reglamentación que hiciera efectiva a este proceso de centralización, incluso la autonomía que se les daba a los municipios en la constitución del 20 había sido nominal. En tal sentido me inscribo en la línea no aceptar de que los municipios de los gobiernos locales eran nominales y que era alegría quien hacía y deshacía; sino de ver en realidad cuál era la práctica existente.

El trabajo se alinea con la propuesta del estudio del Estado en sociedad a lo que agrego el estudio sobre las relaciones intergubernamentales. Esto consiste especialmente prestar atención a los distintos niveles de gobierno que entran en dinámicas para poder implementar sus políticas públicas. En tal sentido se expondrá la relación que tuvo el gobierno central y el gobierno, o los gobiernos locales, especialmente la Municipalidad Provincial de Lima.

A modo de introducción vale recordar que la ciudad de lima en su dimensión no suponía más allá de lo que es lima cercado, a pesar de no poseer murallas. Si bien quizá ya estaba en formación La Victoria, Santa Beatriz y se están dando los primeros esfuerzos por es urbanizar lo que sería Lince, San Isidro, aún era un crecimiento muy tímido. En tal sentido el trabajo analizara principalmente Lima Cercado y la distribución o los circuitos de alimentos. Un tema a explorar es la cultura alimentaria o el valor que tenían los alimentos para los limeños en sus distintos estratos o composición socioeconómica. Los trabajos las especialmente de Ceballos nos recuerdan la dieta alimenticia de los limeños se basaba especialmente en papa, camote, oyuko, azúcar, arroz, cebolla, verduras; pero especialmente tres productos eran los que destacaban entre otros: la carne, por el alto valor nutritivo; el pan, como un primer producto alimenticio del día, y la leche de vaca, que era por el momento era considerado como el mejor sustituto de la leche materna. Entonces son estos productos sobre los que va girar la investigación.

Ahora bien, el tema de cómo llegaban los alimentos es una cuestión esta básica dado que la mayor cantidad de los alimentos era cubierto por las huertas que se encontraban al interior de la ciudad, 48

y gran parte de estos alimentos provenían de la sierra central por ende el ferrocarril central era la principal ruta de abastecimiento de la ciudad. Esto es importante porque las empresas eléctricas asociadas son las que van a proveer la movilidad para poder transportar la carne desde el matadero general hasta los distintos mercados, o la compañía salinera que va a estar a cargo de los distintos quioscos de abastecimiento.

En la referente a los mercados el matadero general de Lima, que se había construido hacia el 1855, y el mercado central que se había construido en 1854, van a ser los espacios de dinámicas más importantes en cuanto a lo referido a la cuestión alimentaria. El matadero general era el único espacio donde se podía este beneficiar carne este y a partir de ahí era distribuido hacia los especialmente. Para tener una idea del tamaño de estos espacios podemos decir que el mercado central recibía entre 120 a 170 reses diarias, La aurora cerca de 25 a 30 reses, el Mercado Guadalupe recibía 20 reses diarias y el Mercado Baratillo entre 12 a 15 reses diarias.

En estos encontramos distintos niveles de producción donde distintos actores van a entrar en dinámica como los ganaderos, que van a llevar al ganado por la carretera central pero van por la ruta del ferrocarril central hasta el matadero dónde van a ser beneficiadas. Por otro lado los camareros que van a ser un gremio fuerte que se van a beneficiar la carne. Así mismo los carniceros que van a adquirirla en el Camal y las van a vender en los distintos mercados. Finalmente los consumidores que serían en si la sociedad o los vecinos de Lima. Por otro lado la leche no era vendida solamente en los mercados sino que va a ser expedida en los mercados, en bodegas e incluso existen lecheros que van vendiendo de manera ambulante este producto alimenticio.

El problema de las subsistencias se da entre 1914 y 1919, que es el periodo en que el precio internacional de los productos se van hasta las nubes producto de la primera guerra mundial. En ese contexto los agroexportadores deciden sustituir cultivos y preferir la venta de algodón antes que productos alimenticios o de la crianza del ganado lanar. También surge la problemática del aumento de los fletes porque se prefería transportar en los ferrocarriles minerales antes que productos alimenticios. A esto se añade la especulación que tenían los comerciantes y el acaparamiento de productos que va a hacer que escaseen los productos, lo cual será especialmente importante en los productos básicos.

Al respecto existían distintas lecturas de este problema. Los los grupos más más liberales apuntaban a que el problema nacía del aumento de los precios internacionales o de agentes externos y los grupos anarquistas, que especialmente estaban dentro de los gremios de obreros, apuntaban a que el problema era que los comerciantes peruanos estaban prefiriendo la venta de otro tipo de productos antes que los alimenticios. En este punto es necesario tener en cuenta la sugerencia de Augusto Ruiz Ceballos en cuanto al concepto que de la economía moral de las subsistencias. En tal sentido los productos alimenticios no se deben regir sobre las reglas del mercado; sino sobre asegurar el aprovisionamiento total de la ciudad.

En tal sentido surge una pregunta básica: ¿A quién correspondía la administración de los alimentos? En cuanto al marco legal, ni la constitución del 60 ni la del 20 tienen alguna mención sobre el tema alimenticio. En cuanto al municipio, este se regía por la ley orgánica de municipalidades que se había aprobado en 1894, la que establecía, al menos un artículo, la competencia que tenía la Municipalidad sobre los alimentos que era asegurar que exista 49

aprovisionamiento y evitar la venta de productos de mala calidad. En la práctica esto cambia producto de la crisis en subsistencia desde el 14, dado que el gobierno central va a dictar una ley donde entrega todos los poderes que tenían los municipios sobre los alimentos al Estado para que se dé una solución a nivel nacional. Entonces el gobierno central desde 1914 va a estar acostumbrado a dictar una serie de medidas que van a ser especialmente el control de precios alimenticios y a la vez va a ir creando instituciones, especialmente a partir de 1918, para poder administrar los alimentos. La más importante entidad que se crea es la Dirección de Subsistencias al interior del Ministerio de Hacienda. Esta entidad va a estar encargada no solamente de estudiar sino de emitir desde reglamentación para controlar los alimentos, especialmente control de precios, control de pesos y medidas.

La existencia de estas dependencias va a generar un conflicto dentro de las competencias que será aprovechado por distintos gremios. Un caso es el gremio de panaderos que cuando veía que los precios que les establecían eran perjudiciales para ellos si el precio de los establecía el ministerio de hacienda entonces ellos iban con el Ministerio de Fomento a exigir en la Dirección de Higiene y Salubridad para poder establecer una negociación sobre esta reglamentación. A todo esto se añade la comisión de subsistencia que va a crear el municipio de Lima a partir de 1918. Estas tres entidades van a tener la administración de los alimentos de manera exclusiva, de ahí que los distintos actores que van a estar dinamizando jugaran a las negociaciones con estas tres entidades.

Por el lado de la higiene lo que se planteaba es que cuando se empieza a superar la crisis de 1920 de siglo el Estado no abandona la administración. Si bien durante 1914 – 1919 se habían creado instituciones del Estado para administrar los alimentos bajo la lógica del abastecimiento, estas no desaparecieron con la solución del problema. En tal sentido no es que antes de 1920 no hayan existido medidas en torno a la higiene de los alimentos; sino que éstas eran en menor medida. Para dar un ejemplo concreto tenemos el discurso inaugural de José Rada Gamio en 1922 que refleja que a partir esos años se asume que la cuestión de la higiene es una responsabilidad principal dentro del municipio. Es en función de ello que se van a adoptar una serie de medidas que van a ir desde el control de inmunológico, especialmente la modernización del Matadero General de Lima.

Este último será asumido con mayor fuerza durante la época de 1920 e implicará la instalación de una inspección de higiene veterinaria dentro del matadero, el establecimiento de controles de calidad, tres niveles para ver cuál era preferible para el consumo humano, la incineración de aquellos animales que estaban infectados, la prohibición de beneficio de reses. Lo último va a provocar que los gremios de ganaderos se presionen al municipio para que se ejecute de manera efectiva las vacunaciones de animales y así evitar que sus reses fueran finalmente desperdiciadas. A la larga el matadero General de Lima, como parte del proceso de modernización, terminará siendo eliminado y reemplazado por un frigorífico hacia 1928-1929.

Esto se puede ejemplificar con dos casos. El primero de ellos es el conflicto entre la Municipalidad Distrital del Rímac y la creación de un nuevo matadero que empieza a funcionar en 1920. Esto responde a un contexto de confrontación con respecto a la autonomía del municipio producto de que el control de precios establecía que había un tope máximo en el costo del kilo de carne, que era 20 libras; sin embargo producto de la especulación el consumidor final pagaba 23 o 24 libras. Esto claramente violaba la normativa del municipio, de ahí que los carniceros del 50

mercado Baratillo denuncien estas prácticas que se daban en la jurisdicción de la Municipalidad provincial de Lima. En respuesta a esto el municipio rimense rompe con el municipio de Lima y en la plaza de Acho forma un nuevo camal, sin tomar en cuenta que la ordenanza de la Municipalidad provincial era de que solamente se podía beneficiar carne para consumo humano dentro de la ciudad. Otro conflicto que se adiciona es que los controles llegaron a prohibir el ingreso y la venta de carne por lo que grupos organizados de vecinos rimenses exigieron a la Municipalidad de Lima de que se aumenten la venta hacia el Rímac dado que muchos de ellos exigían de que señalaban denunciaban de que la carne que era beneficiada en el camal de Acho no tenía controles de seguridad.

El segundo ejemplo es el caso de la pasteurización de la leche. Este tema cobra importancia principalmente por la alteración de la leche mezclada con agua y con el contagio de la TBC que hacía peligroso el consumo de leche. Ante ello existieron distintas medidas que iban desde exámenes de químicos hasta la obligatoriedad de usar cierto tipo envases de vidrio. Esta propuesta fue ampliamente discutida dentro del espacio porque dentro del municipio y la sociedad civil dado que se sospechaba que la pasteurización iba hacer decaer la calidad de la leche. Finalmente estas medidas adoptadas van a terminar siendo abandonadas a partir de él el fenómeno el niño en 1925.

Es importante resalta la reacción de la sociedad porque la sociedad civil también ha tenido participación, especialmente los sindicatos obreros. Esos últimos han sido los mayores organizadores que incluso, en términos en la época de escasez donde las políticas iban en centradas al abastecimiento, llevaron sus propias propuestas. El comité pro tratamiento de subsistencia de 1919 no solamente denunciaba el alza de los precios; sino que establecía una serie de demandas para poder solucionar este problema como el control de precios, la obligatoriedad de que los huertos en la ciudad esté siempre con alimentos este para consumo humano, etcétera.

Ahora otro tema interesante a explorar es el efecto del miedo. Estas medidas que habían sido adoptadas van a ser poco a poco abandonadas producto del miedo de la población que argumentaban que tras una denuncia formal estas eran de alguna forma vetadas y los carniceros dejaban de venderle. Esto denota un problema de colusión entre los municipios, un caso es el municipio de Chorrillos, que tenía denuncias de los vecinos, que no se explicaban como todos los días las autoridades recibían una canasta de alimentos. En tal sentido se produjo una reacción llegando a protestas e incluso algunos gremios simplemente no fueron directamente al municipio; sino que fueron de huerto en huerto a conversar con los dueños a ver si podrían destinar alguna parte de sus terrenos al sembrío de alimentos. Por otro lado también se dio completa apatía de determinados grupos que especialmente tenían miedo de ser proscritos de la venta de estos productos alimenticios.

A modo de conclusión se permite rescatar cuatro puntos. El primero es que el tema alimentario es un tema que debe ser mayor atendido por nuestra historiografía y que al abordarlo nos permite explorar un poco las dinámicas del Estado en la formulación de políticas públicas. Especialmente la relación que tienen distintos niveles en torno a la administración desde gobierno central, a partir de medidas amplias en sus distintos órganos, hasta los municipios, en la jurisdicción las competencias sobre los alimentos. Un segundo punto este que es necesario reexaminar la idea que tiene la Historiografía en el Perú sobre el Estado durante el oncenio, si bien Leguía desea 51

tener un gobierno autoritario no significa que tenía el completo control, como en el caso de la municipalidad. En tercer lugar, reforzar la idea de que la higiene estaba impregnándose la lógica del Estado del aparato Estatal de los funcionarios públicos durante estos años, mas no es algo completamente ajeno. Existe un conocimiento dentro del Estado, herencia de ideas positivas, sobre la formación de ciudadanos sanos para el desarrollo de la nación. Por último, tratar de explorar la seguridad alimentaria y lo que conlleva como el abastecimiento, higiene, calidad y nutrición. Ello dado que el Estado ya ha ido adoptando, incluso que podríamos rastrear a la colonia, medidas similares, no porque el tecnicismo sea elaborado durante las últimas décadas, se debes evitar nuestra exploración de ello en el pasado.

3. Principales comentarios o conclusiones

Diego Luza Fernández

Se resalta que el trabajo expone una amplia variedad de temas con muchos actores en juego que permite ver lo complicado que puede ser las acciones alrededor de una decisión de política pública. En tal sentido las mesas de política pública son ejercicio interdisciplinario que permite a los historiadores plantear qué es la política pública. Si bien en la exposición se mencionó que ya se había hablado sobre el gobierno central y local, creo que los historiadores tienen mucho que aportar. A modo de sugerencia sería interesante que se desarrollara un modelo propio del Estado en el Oncenio, inclusive tu propio concepto de seguridad alimentaria o postular un preconcepto de la seguridad alimentaria. Esto sería un aporte de la historia a la política pública y se podría discutir si el concepto de política pública, o las políticas públicas en general, son o no historisables.

Donde se puede trabajar con mayor profundidad es el marco analítico para desarrollar toda esta amplia gama de información, dado que quizá el “ric” usado no es suficiente para explicar todas estas dinámicas. Si bien nos ayuda a plantear el tema de las relaciones entre gobierno central y gobierno local, aun así es dado a que en el oncenio los alcaldes no son designados por voto popular. En esta línea es interesante reflexionar que tan cercano es el alcalde a Leguía o al gobierno central. Otra pregunta que surge es quiénes son los personajes citados dado que la forma en que son elegidos para entrar al consejo tiene relación con Leguía y su proyecto de Estado para que se pueda plasmar a nivel local. En esta línea sería bueno considerar el tema del sistema alimentario en relación a las acciones y actores que intervienen. Existen temas que contreras Hernández explora en España sobre el sistema alimentario y los actores dentro del sistema. En tal sentido hay conceptos de la geografía que tal vez podría darnos luces sobre por qué es tan vulnerable el Estado en esta época al Fenómeno del Niño, por ejemplo.

Como observación es bastante interesante cuando el tema del miedo que vale la pena explorar más a fondo. Esto tiene mucha relación con la historia de las mentalidades colectivas, inclusive autores como Delemou hablaba sobre el miedo. En tal sentido hay que preguntarnos que se considera como miedo, qué es el miedo colectivo, dado que se menciona en el texto varios sectores de la población. En tal sentido es válido preguntar por qué la escasez hace que la población genere ese miedo. 52

Otra observación parte de que en el texto se citó a Amartya Sen quien tiene la visión de que en democracia no podrían haber hambrunas porque el Estado se hace responsable y si no lo hace de alguna manera la población está ahí para hacerle recordar al Estado de que tiene una obligación. Ahora bien, estamos en la Republica pero no necesariamente es democracia y el trabajo podría cuestionar esta noción que Sen tiene sobre las hambrunas. En tal sentido el municipio tiene algunas herramientas para hacer frente a esto y pese a no ser democracia si tiene una obligación con la población para el abastecimiento y la salubridad.

Como recomendación se propone construir lo que implica el sistema alimentario, los procesos y qué tipo de esquema sigue para que las reses terminen en el matadero. También sería interesante explorar el tema de los veterinarios y qué tipo de profesión es el veterinario, si es tan valorado como la medicina o no. Esto dado a que en el plan de las políticas, los veterinarios tienen mucha implicancia por el saber qué clase de profesión es. Otro punto es contemplar qué dicen los médicos al respecto sobre el tema de la higiene, si están junto con los veterinarios y con las políticas que está proponiendo el municipio.

Finalmente para que el trabajo pueda tener mayor alcance dentro de lo que es la política pública es necesario analizar quiénes son los actores de la política pública. Si bien en el trabajo estos se identifican dentro del municipio, también se ve que los gremios como los panaderos y los veterinarios van a tener un papel dentro de la política pública. En tal sentido esta no se limita sólo a las medidas del Estado, sino que los destinatarios de esta también tienen participación.