

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

**(RELATORIAS)**

Mesa: 5

Fecha: 25 de setiembre del 2019

Título: “El gasto y el presupuesto para la formación de músicos profesionales en lima (1912 – 1919)”.

Expositor: Elena Botton Becerra

Comentarios: Carlota Casalino

---

**1. Breve reseña de la hoja de vida del ponente**

Elena es Bachiller en Historia por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y tiene estudios de maestría en historia en la misma casa. Actualmente está escribiendo su tesis de maestría en historia sobre la Academia Nacional de música en el proyecto educativo civilista en 1908 – 1919

**2. Resumen de la exposición**

La ponencia de Elena pretende dar relación que hay entre el gasto para implementar las políticas educativas impulsadas por la oligarquía civilista y la inversión presupuestal en la Academia Nacional de música fundada de 1902. Lo que se quiere mostrar, en líneas generales, es el efecto que una economía en crecimiento en las primeras décadas del siglo 20 y los cambios en la política hacendaria tuvieron en la puesta en marcha del proyecto educativo civilista destinado, entre otras cosas, a profundizar los parámetros culturales de occidente moderno como elemento constitutivo de la propia nación peruana y su impacto en una institución de educación musical. Esta es creada para la formación de docentes como de músicos nacionales que pudieran en un par de años conformar una orquesta sinfónica que es la digna representante de la cultura y estatus de una nación moderno y progresista.

Para ello inicia explicando los cambios estructurales en la hacienda pública que permiten que el Estado de enfoque su atención en el gasto educativo. Por otro lado los cambios coyunturales en la economía y las finanzas públicas que determinarán las acciones del gobierno sobre el ramo de instrucción del ministerio de justicia e instrucción, culto y beneficencia, y la Academia Nacional de música. En tal sentido, según cifras que Carlos Contreras proporciona en su tesis doctoral, en este caso la de instrucción y bellas artes sólo representaba el 1.1 % del presupuesto de egresos, casi nada si se compara con los

rubros administrativos, que compone gobierno hacienda, poder legislativo, derecho y aplicación de justicia, y fuerza policial, y aún más potencia, que era el ministerio de marina y relaciones exteriores.

Ahora bien, este panorama toma otro matiz en los años del gobierno de Pardo y su ministro de hacienda Augusto B. Leguía. Así de los pocos egresos que la bolsa de cultura tuvo durante el período de 1897 - 1904 en sólo tres años se observa que despuntó en un 8.3 %. Una de las razones de este salto significativo fue el alza del presupuesto nacional en un incremento de más de 130 %, el cobro también de nuevos impuestos directos indirectos y los préstamos otorgados por la

sociedad nacional de recaudación dieron respaldo al erario. Por otro lado la voluntad política de la élite civilista por fortalecer y modernizar la economía de la nación impregnó también la política educativa de la época. Así la educación debía formar capital humano calificado para un aparato productivo que se hacía cada vez más complejo, emulando el progreso de la industria del capitalismo europeo y Estadounidense.

Sin embargo se plantea la pregunta de: ¿En qué momento el Estado decidió mirar de lleno la problemática educativa e incluirla dentro de sus gastos prioritarios? Para ello Elene toma como referencia el trabajo de Contreras ya citado para responder a esta pregunta y es clave para comprender el proceso de cambio de una hacienda pre liberal a una liberal, y con esta última la posibilidad de una atención mayor en el gasto del sector educativo. A pesar del orden que generó en la administración de las finanzas públicas la ley orgánica de presupuesto de 1874, dice el historiador, más del 90% del gasto se ejecutó en los ministerios de gobierno guerra y marina y hacienda a finales de la década del 70 del siglo XIX, el Estado pre liberal llevaba a cuevas ya una severa crisis económica que la precaria hacienda nacional no pudo solucionar. Desde su etapa de mayor prosperidad, el gasto público se había centrado en asegurar sólo la soberanía nacional; fortalecer la paz interna, trastornada por el apetito de poder que tenían en ese entonces los caudillos; la consolidación de la deuda interna y cubrir el saldo de los grandes préstamos a costa del erario nacional. Así también los cuatro años de ocupación chilena en la capital paralizaron la dinámica social y económica del país acelerando la caída de este modelo fiscal pre liberal. Una de las tareas más arduas después de la guerra fue resucitar la hacienda pública, la atroz derrota le había enseñado a la élite política y económica que no debía descansar los ingresos estatales en una sola renta; sino por el contrario buscar nuevas y diversas fuentes de recaudación fiscal.

Es en este marco que el Estado asume un compromiso con la sociedad y aparecen nuevas ideas sobre el bien común. Poco a poco se intentó cambiar la práctica antigua dice de partir de cuánto tenemos para gastar, por la pregunta de qué servicios queremos que se haga cargo el Estado. En esta línea Personajes como José Manuel o sores, ex funcionario del ministerio de hacienda, recogió esta idea liberal de presupuesto de la república como un contrato o pacto entre la sociedad y sus gobernantes. Con el nuevo siglo de modernización capitalista y de progreso material y cultural que perseguía las élites políticas causaría un impacto en las prioridades del gasto del Estado, es en este escenario de formación de una política hacendaria liberal que la educación pública consiguió un sitial preferencial dentro de la propuesta civilista. Este proyecto educativo no fue exclusivo de Perú sino que recorrió el mundo entero. Desde fines del siglo XIX, primero en Europa y luego en varias partes del mundo, los Estados comenzaron a adoptar nuevas funciones destinadas a mejorar el bienestar de su población, pronto el gasto social

comenzó a incrementarse de manera sostenida destinándose un monto importante de éste a financiar la educación básica.

Para los positivistas peruanos, como Villarán y Prado integrantes del civilismo, el Estado debía tener una actuación central en las tareas educativas poniendo énfasis en la formación técnica en diversos niveles. Para ellos este era el único camino que permitiría compaginar el progreso material del país con la inclusión de los vastos sectores indígenas al proceso de modernización y consolidación de la nación peruana. Parte de su influencia se puede observar en Jorge Polar, ministro de justicia instrucción y culto, quien señalaba que el Estado tiene el deber, y por lo mismo el derecho, de intervenir en la educación nacional, la democracia no será una realidad mientras la educación de los primeros años no se extienda a todos. Toma parte también la vertiente idealista con intelectuales y políticos como Alejandro Deustua quien señalaba que la

educación también debía cubrir los campos en donde se educaba la sensibilidad como el arte y la música.

En tal sentido la oligarquía civilista impregno sus políticas de expansión de la educación tomando en cuenta las distintas posturas de sus élites intelectuales pero además atendiendo a las posibilidades fiscales que la economía del país le ofrecía. De esta manera debido al crecimiento de la producción y la reforma tributaria, se incrementó el gasto en instrucción pública a bellas artes y obras públicas y se redujo por ello los gastos en oficinas relacionadas con las funciones de gobierno y la recaudación fiscal. Antes de entrar a nuestro periodo en si notaremos que a pesar del significativo incremento desde 1905 hay una tendencia a la baja en el gasto del año 1909 y 1910 lo que se explicaría, según Basadre, por los rezagos del pánico financiero de 1907 y 1908 en nueva york' y la crisis fiscal del país. En razón a ellos se promulgó la ley del balance de 1909 que ordenó el retiro de una serie de partidas para cubrir el déficit presupuestal de ese año hacia 1911.

Sobre ello los discursos del presidente Leguía confirmaban al congreso a las dificultades por las que pasaba el erario materializado en la reducción de las escuelas, a parte del cierre de las escuelas comerciales o el despido de inspectores de instrucción primaria. No obstante con la tímida mejora de las rentas en 1911 se refaccionó y construyó casas escuelas, además del abastecimiento de útiles de enseñanza en estos centros a nivel nacional y es que a grandes rasgos este ramo no fue ajeno a los vaivenes del ministerio de justicia e instrucción. Lo mismo sucedería con una pequeña institución que recién abriría sus puertas en 1909 como fue la Academia Musical.

Sobre esta última, los primeros años para el establecimiento de una Academia Musical en la capital se dieron con la fundación de la Sociedad Filarmónica de Lima en 1907 por impulso de un grupo de melómanos. Sin embargo la presencia de algunos personajes influyentes en el ámbito económico y político del llamado grupo de los 24 amigos, entre ellos ante los Antero Aspíllaga, Enrique Barreda y Osma y Manuel Álvarez Calderón, pertenecientes a la oligarquía peruana y afiliados al partido civil y familiares del presidente José Pardo, fueron imprescindibles no sólo para la sociedad filarmónica de lima sino también para el futuro nacimiento de la Academia Nacional. Si bien se concibió en las entrañas de particulares la presencia de varios miembros del partido de gobierno fue determinante para posteriormente darle legalidad institucional y otorgarle una partida en los egresos ordinarios.

Ahora bien, en 1908 ya se materializaba el compromiso de ordenarse el giro de 300 libras peruanas correspondiente al primer trimestre de su funcionamiento; sin embargo, la Academia Musical solo pudo percibir en su primer año de existencia 850 libras peruanas, de los cuales se amortizaron 250 libras restantes seis años después. La falta de ingresos no permitió que los alumnos interesados por ejemplo en el aprendizaje de instrumentos de madera y metal pudieran iniciar sus clases en 1909 o que se contrataran más maestros.

Por otro lado, cuando el presidente Guillermo Billinghurst tomó las riendas del país en 1912 los funcionarios de hacienda ya no tenían las mismas expectativas que inicios de siglo, el déficit presupuestal se hizo más frecuente pronunciado de 1908 y la deuda creció por causa de los grandes empréstitos efectuados durante el régimen de su antecesor Leguía. A unos meses de entrar al poder decidió presentar al congreso un proyecto para aplazar el presupuesto general y solicitar la autorización que le permitiera modificarlo cuando fuese necesario. El objetivo de la propuesta apuntó a la revisión del desorden presupuestal que dejó Leguía y así establecer las reformas tanto en el pliego ordinario como extraordinario. Según Basadre esto no pudo realizarse 25

de forma sustancial porque la cámara de diputados se mostró reacia a tocar los fondos destinados al ramo de guerra y los ingresos de los funcionarios.

Por el contrario el presidente Leguía en su mensaje expuesto ante el congreso estuvo más optimista al informar que el gasto en educación se había invertido en el aumento de becas para la escuela normal de varones y becas supernumerarias en la escuela normal de mujeres, en subsidios para secciones preparatorias de preceptores en el centro para la enseñanza comercial de niñas, incluso en escuelas libres no públicas como las salesianas o la escuela nocturna de la confederación de artesanos. En obras de infraestructura también mencionó la refacción de los locales de las escuelas normales de Lima y de las escuelas y centros escolares en la capital y el Callao, como también la compra de varias casas para centros escolares. La cámara de diputados no tenían la misma visión durante la discusión del presupuesto de 1912 se determinó que las partidas para el fomento de la instrucción primaria fueron rebajadas hasta 53 mil 776 libras peruanas a pesar que la ley número 162 obligaba a destinar el cinco por ciento de los ingresos fiscales al fomento de la educación primaria llegando a recaudar incluso parece entonces cerca de 200.000 libras peruanas entre 1905 y 1906. La redacción obviamente no se hizo esperar en algunos diputados como Pedro Habrán del Solar, quien reclamaba la revisión de la cifra ya que por esa razón se habían cerrado más de 10 escuelas en la provincia de Canta, que él representaba. Billinghurst también compartía de alguna manera la opinión de que el incremento en el gasto de la instrucción pública se había dado de manera sostenida durante 19 años, no obstante aclaraba que si bien es cierto que el mejoramiento del servicio puede en este como en los demás ramos de la administración pública determinar un mayor gasto también lo es que en materia de instrucción pública los gastos dependen menos de la intensidad del servicio que de su extensión de ésta por tanto tiene que subordinarse al incremento de la población. Billinghurst fue cauto al hablar de los gastos educativos pues creía que incluso las reformas en la instrucción primaria podrían hacerse éxito dentro de un presupuesto administrativo bien meditado sin necesidad de aumentar los gastos destinados a este servicio público.

El comienzo de la gran guerra tuvo efectos inmediatos en la economía peruana a mediados de 1914. El conflicto europeo marcó un punto de inflexión en el gasto público a la par de los egresos efectivos generales. En el caso de la instrucción pública hasta antes del

conflicto bélico el presidente Benavides pudo realizar todavía gastos en los colegios nacionales gracias a un aumento de sus rentas para 1914 destinados principalmente a la compra de útiles escolares inmobiliarios e incluso solicitar de forma urgente a legislativo que edite la intangibilidad de las rentas destinadas a la instrucción primaria, que fue radicalmente reducida. Una preocupación de su ministro del ramo Luis Menéndez era la imposibilidad del ensanche de la educación básica si es que se seguía otorgando una suma menor de la establecida para su fomento. Al inicio del año 1915 la instrucción primaria ha sufrido un revés por la crisis

El regreso de José Pardo al sillón presidencial por segunda vez como vemos trajo un periodo de acomodo de las finanzas. Esto se observa más claramente a partir de 1916 gracias a la gobernabilidad de unas elecciones democráticas, al alza del precio de las exportaciones de materias primas, el incremento de las rentas del Estado para atender en su totalidad los gastos básicos, la amortización de las deudas y el equilibrio presupuestal. Sin embargo, recién en 1916, con el aumento de los ingresos fiscales, se comenzó a cancelar los compromisos pendientes desde pagos a cesantes y pensionistas hasta parte de la deuda interna y externa.

Pardo esperaba que las cámaras pusieran en agenda el restablecimiento de la ley número 162, especialmente en lo que respecta al nombramiento de los inspectores de instrucción. De otro lado

resaltó las mejoras en el local de la escuela normal de varones y la regulación de los colegios con el alza moderada de sus rentas para el mejoramiento de sus locales y adquisición de material educativo. Sin embargo para 1917 aún no se resolvía el problema de los inspectores de instrucción ni de la administración de la enseñanza primaria aún bajo el control de las municipalidades. Pardo seguía insistiendo en que era un obstáculo para la acción gubernativa pues “mientras no vuelvan las escuelas a la dependencia del poder ejecutivo decía los propósitos del gobierno en orden a la difusión y la buena marcha de la educación popular serán completamente estériles”:

En perspectiva desde 1915, según Basadre, se crearon un promedio de 180 escuelas por año que demandaron un aumento progresivo en el gasto para la contratación de maestros alquileres de establecimientos y compras de inmuebles mobiliario y material de enseñanza. No obstante la realidad de su aplicación desde que fue administrada por las municipalidades no dio garantía de buen desarrollo. La enseñanza media tuvo un avance lento y con altibajos que se fueron superando a medida que mejoró la economía.

Esta mirada general de los avances y retrocesos del periodo 1912 a 1919 en el gasto del ministerio de justicia instrucción, culto y beneficencia, y del ramo de instrucción, sirve para entender también parte del devenir de una institución pequeña como la Academia Nacional de Música. Esta fue creada en su momento a manera de prueba y, pese a las dificultades de su desenvolvimiento, se le recompensó con la promulgación de una ley para darle legalidad y tranquilidad económica. Fue en 1912 que Agustín Ganosa envió a la cámara de diputados el proyecto de ley para establecer una Academia nacional de música fijando la partida de 150 libras peruanas mensuales en el pliego ordinario, lo que en realidad pedía Ganosa era la legalización de la Academia tal cual se encontraba en ese momento no era posible establecer un conservatorio o una Academia independiente dada la estrechez de los recursos económicos. Así, el 3 de octubre la comisión de instrucción de la cámara de diputados decide autorizar al poder ejecutivo para que organice y

reglamente la Academia musical ratificando la suma para su subvención. Cabe mencionar que esto se aprobó con buen agrado de las cámaras ratificando el proyecto inicial.

Es evidente que tras cuatro años de funcionamiento la Academia musical se erigía como una institución educativa y cultural que merecía la protección permanente del Estado. Tenía, al parecer, todo a su favor el respaldo de la sociedad filarmónica de Lima y sus vínculos con miembros de las esferas de poder, una élite política y económica satisfecha del trabajo realizado por su director y, también, por la calidad de los docentes, la excelencia de los alumnos, pese a la precariedad de la subvención. Por último, el impulso también de los funcionarios del ministerio de justicia, instrucción y culto y beneficencia para su legalización en el congreso en conjunción con los legisladores que aprobaron sin miramientos el proyecto de ley. La voluntad política, no obstante, tenía que verse reflejada de forma concreta en el presupuesto destinado a la Academia nacional de música.

En tal sentido, si bien la ley establecía que anualmente la Academia Nacional de Música debía percibir 1.800 libras peruanas para 1913, aún siguió apareciendo en el pliego extraordinario hasta 1914 con la misma suma establecida en 1908. Una de las razones seguiría la prórroga del presupuesto de 1913 de 1912 a 1913 y 14 puesto que los legisladores civilistas y leguista mantenían un enfrentamiento político con el presidente de Billinghurst que dilataba la aprobación de las partidas, además del control de los gastos establecidos por este último.

El problema se centraba en el estancamiento de los ingresos puesto que la Academia aumentaba su población estudiantil con los años y por ello deberían haber contratado más docentes. Ya en

1902 habían 96 alumnos para seis profesores; mientras que en 1913 la cifra aumentaba 172, agregándose por ello seis auxiliares a los seis profesores principales, lo que significó más gastos. De tal forma que no hay concordancia entonces entre lo presupuestado, lo votado y lo que necesitaba la institución. El déficit era cubierto por la sociedad filarmónica quien no solo donaba las 25 libras peruanas; sino que además brindaba el local los servicios, las impresiones, entre otras cosas. La junta departamental de Lima también subvencionó en algo con la entrega de 25 libras peruanas los cuales se invirtieron en un instrumento musical para obsequiar al alumno más destacado.

En 1915 la Academia Nacional de música pasó por ley al pliego ordinario con un presupuesto votado de 700 libras peruanas, que debería haber sido más bien las 1800, pero se votaron 700 libras peruanas del que sólo se hicieron efectivas 263 libras peruanas, el equivalente a siete meses y medio de mensualidades no cobradas. Ante esta situación extrema el entorno se hizo insostenible por lo cual el presidente de la asociación armónica tuvo que pedir autorización del gobierno para el cobro de una anualidad a los alumnos en 20 soles, generando un ingreso de 238 libras peruanas mientras que la junta departamental de Lima donó 180 libras.

En el siguiente año y con la mejora de los ingresos del ministerio de justicia instrucción culto y beneficencia la Academia recibió la subvención votada, completa, del gobierno y también la mensualidad de los alumnos. Ello, además de una partida extraordinaria de 75 libras peruanas para 200 certificados, 200 textos de enseñanza musical para las clases nocturnas de las escuelas fiscales, la adquisición de instrumentos y repuestos para las

escuelas fiscales y dinero destinado a premios a los alumnos más destacados. Hacia 1917 la cantidad de estudiantes incremento a 364 y tuvo que ser necesaria la contratación de nuevos profesores y auxiliares para aliviar la carga académica. Aunque la deuda seguía siendo alta, el gobierno dispuso, como parte de la política de restituir los saberes reducidos en 1915, otorgarle ciento 120 libras para nivelar el sueldo del director. Para 1918, había más dinero para poder entregar los montos y subsanar las deudas. Finalmente el último año, que es el año de despunte que tuvo la economía, se vio reflejado en él en el presupuesto de la Academia asignándosele por fin las 1.800 libras peruanas que la ley establecía.

### **3. Principales comentarios o conclusiones**

#### **Carlota Casalino**

Carlota resalta ante todo, la manera como Elena ha estructurado la exposición y la buena recopilación de información dado que, además, es un periodo y un tema donde hay poca información. Por otro lado plantea dos observaciones, dos preguntas y dos sugerencias. Se entiende que este es un trabajo que está en proceso de elaboración, que es parte de una investigación mayor, que es una tesis, y porque es el objetivo de estas mesas, el de debatir y discutir para y contribuir al debate académico.

En cuanto a las observaciones son dos, no directamente vinculadas al tema mismo de la tesis, que tienen que ver con aspectos un poco más amplios, pero que son abordados en el texto. El primer caso, Elena establece una personificación interesante y sugerente sobre el Estado, en un momento pre liberal y un Estado liberal, que sería lo ideal, mas la realidad no lo es de esa manera. Se señala a lo largo de todo el desarrollo de la presión que existe, por la sociedad filarmónica de lima y

también por los propios ministros, porque el Estado intervenga en la educación. En tal sentido se debe de matizar el término dado que en términos clásicos y puros un Estado liberal carece de interés en estos temas, y lo deja al vaivén de la oferta y la demanda, y el Estado pues tiene que limitarse. Se puede observar claramente una diferencia entre el legislativo y entre el ejecutivo. De tal forma que una cosa, como señalaba muy bien Elena, es el discurso y las leyes y otra es lo que efectivamente se podía ejecutar y que lo hacía el ejecutivo. Solamente al final del periodo se puede encontrar una armonía o una consistencia entre el legislativo y el ejecutivo respecto a una institución tan pequeña como es la Academia Nacional de Música.

En tal sentido no es “Estado liberal” en estricto. Se mencionó también que en el mundo entero hay una predisposición a generar un bienestar en la población y eso tiene que ver más con un Estado social. Este Estado Social, efectivamente surge este afines en las últimas décadas del siglo 19, especialmente en Alemania y después va a seguir Inglaterra. Por el contexto histórico esta se plantea para evitar levantamientos revolucionarios. Entonces, desde una mirada conservadora, el Estado social tiene origen para controlar a esa masa organizada y preparada de población que puede canalizarse hacia distintos ámbitos, al margen y fuera del cauce del sistema de gobierno. Por ello se pide que se considere la posibilidad de matizar el Estado liberal con un incipiente Estado social.

En segundo está referido a las elecciones democráticas. No puede haber elecciones democráticas en un régimen oligárquico porque pues la competencia es entre una parte

muy pequeña de la población, solamente elegían el 5 % de la población entonces el 95 % estaba al margen. De ahí que no son elecciones democráticas.

En cuanto a las sugerencias para mejorar el texto esta ve referida al cuadro donde se ven los gastos fiscales del 9 del 12 al 19. Carlota sugiere que se aisle de las demás o que se construya una nueva aislando lo concerniente al de justicia instrucción y culto para la realización de una curva del periodo en el periodo de estudio que es del 9 al 19. Ello dado que se puede aprovechar solamente analizando justicia instrucción culto y beneficencia para hacer notar, mediante una curva, que es imposible gestionar con un presupuesto tan inestable. Ello significa menos escuelas y una diferencia entre lo que se presupuesta con lo que efectivamente se da a cada uno de los ramos. Allí se nota mucho más claramente el rol de ministros clave como Polar, no solo porque va a tener que desplegar solamente una capacidad técnica para atender las demandas de su sector; sino también una capacidad persuasiva para lograr incrementar el presupuesto a un sector que si bien en el discurso es prioritario no lo es en la realidad.

La siguiente sugerencia es que el texto sea finalizado con conclusiones. Ello porque en un par de párrafos se puede explicar de manera contundente lo que se ha desarrollado en todo el capítulo. También, para que sirva para encadenar con el siguiente el siguiente capítulo a trabajar.

Por otro lado, en cuanto a las preguntas tienen que ver con lo interesante que resulta esta Academia musical. Entonces: ¿Este es un proyecto oligárquico cuyo público objetivo cuáles es este 5 o 10 por ciento de la población que vota por los civilistas? o ¿Nos encontramos estamos ante un público más amplio, los sectores que no votan por ellos? La segunda pregunta es sobre el funcionamiento de esta asociación entre la sociedad la sociedad filarmónica de lima y el Estado: ¿En qué medida logró funcionar? No solamente apagando los incendios o subvencionando lo que el Estado no podía de financiar; sino también con los aspectos relativos a la naturaleza de esta. Persiste la duda si la sociedad permitió que subsista en esta Academia y cómo es que se manejaron los recursos. Por otro lado añadir que es un buen capítulo que ha abordado procesos

importantes previos que nos permiten analizar la dinámica temporal, las características del Estado y las características propias de la Academia musical.