

ANOTACIONES PARA EL ESTUDIO DEL APARATO ADMINISTRATIVO PÚBLICO

Alejandro Arratia¹

ESCUELA DE PSICOLOGÍA, UCV

Resumen:

La formación del aparato administrativo del Estado es el resultado de un complejo proceso histórico consustancial con el nacimiento y consolidación de la nación, pero sólo en el período gomecista (1909-1935) la estructura organizacional adquiere, conjuntamente con la formación del ejército moderno y la red de carreteras, la importancia de ser una de las tres líneas de acción fundamentales del gobierno. Juan Vicente Gómez y la élite intelectual del régimen construyeron la administración pública con el propósito de fortalecer el poder, asegurar la estabilidad política, modernizar la economía y presentar al mundo el rostro de una nación civilizada. Cuando muere el autócrata y terminan 27 años de dictadura, la nueva y centralizada organización administrativa es uno de sus legados a las diversas generaciones que en el siglo XX asumieron la dirección del país.

Palabras claves: Aparato administrativo, gomecismo, Estado, ejército, red de carreteras, ministerios, autocracia.

INTRODUCCIÓN

La formación del aparato administrativo público es el resultado de un largo y complejo proceso histórico que hunde sus raíces en la sociedad colonial y en la guerra de independencia. La primigenia organización municipal y la unidad jurídica de provincias independientes precariamente comunicadas, resultaron de gran importancia económica, social y política. De todo ello nos interesa resaltar que los movimientos ejecutados sobre el territorio fueron también acciones administrativas de gran influencia en la estructura del futuro aparato público. En ese sentido, desde 1811 se debe apreciar en sus justos términos la preocupación de los líderes independentistas por reordenar una y otra vez la dirección de la nación, a pesar de que una guerra muy cruenta fragmentaba cada día más el espacio en parcelas gobernadas por caudillos criollos decisivos en el control del territorio y de sus precarias instituciones. En el siglo XIX y principios del XX, las élites dirigentes vieron en la maquinaria administrativa una estructura necesaria para estabilizar el Estado moderno que aspiraban.

Los intelectuales venezolanos, ciudadanos con diversas posiciones ideológicas y políticas con frecuencia enfrascados en duras polémicas, dejaron suficiente evidencia de una posición compartida que puede resumirse de la siguiente

¹ aarratia@cantv.net

manera: el Estado requiere de instrumentos jurídicos y administrativos para la consecución de sus fines y es el aparato administrativo público el llamado a hacer realidad esos propósitos. Tales ideas resultaron una ilusión mientras las relaciones personales vernáculas como el parentesco y el compadrazgo dominaron la forma de relacionarse en la gestión de la cosa pública.

En el siglo XIX se daban todas las condiciones para la existencia de los caudillos: ausencia de un Estado moderno, inexistencia de redes de comunicación, escasa participación e incorporación de la población en la vida política, económica, social y cultural, que hacían de los desplazamientos bélicos casi el único canal de movilidad ascendente de los grupos humanos locales. El caudillismo es intrínsecamente la negación del funcionamiento de las instituciones porque se nutre del ejercicio del personalismo y necesita el agrupamiento de la sociedad alrededor de un individuo.

En 1899 Cipriano Castro encontró una administración pública en desbandada y acometió su reorganización con el fin de ajustarlo a los proyectos de cambio. Su proclama de "Nuevos hombres, nuevos ideales, nuevos procedimientos", quedó en palabras en colisión con hechos que las negaban: la Revolución Libertadora (1902-1903), el conflicto permanente con las potencias extranjeras y las conspiraciones de palacio, sumieron al gobierno en una crisis sin tregua que imposibilitó cualquier reforma. Una vez más el país debía esperar que tiempos de paz y orden permitieran crear la tan esperada estructura administrativa. La autocracia gomecista vendría a realizar la tarea. Las modificaciones comenzaron tan pronto Castro estuvo "constitucionalmente" desplazado, el golpe de estado incruento impuso el parsimonioso ritmo inicial de los ajustes adaptados a la correlación de fuerzas en el gobierno y en el ejército. Cuando muere el dictador (17 de diciembre de 1935) la nación heredó un Estado con nuevo aparato administrativo.

El estudio y la valoración histórica del fin del caudillismo, del cierre del siglo de la guerra y el inicio de la paz en Venezuela, así como de la centralización en los órdenes político, militar, físico, económico e institucional, con las consecuencias sociales y culturales de esos procesos integradores, es el enfoque que hace hoy la academia para el período 1909-1935. La mayoría de los investigadores ha superado las posiciones ideológicas y políticas dominantes en las décadas inmediatas a la muerte de Gómez, lo cual era humanamente comprensible, pues hablaron los que habían sufrido persecución y cárcel, así como los intelectuales "ansiosos de entrar en el siglo XX" y vivir en libertad. Querían cerrar la etapa de una dictadura que sembró el terror en todo el territorio nacional, que fue extrema e innecesariamente cruel, que eliminó toda posibilidad de juego político y cercenó la libertad individual. Los opositores al régimen produjeron importantes documentos testimoniales y una literatura de denuncia en blanco y negro que rechazaba con extremado celo cualquier vínculo con ese pasado, y mucho me-

nos dispuesta a aceptar que la democracia pudiera ser tributaria de la organización autocrática del Estado.

El conocimiento del período gomecista constituye una invaluable contribución para tratar de entender la estructura de la sociedad venezolana. Un conjunto de ideas fundamentales aceptadas hoy como premisas facilitan los diversos análisis y dejan espacio abierto para nuevas hipótesis y otras indagatorias. La pacificación del país, el reordenamiento legal e institucional, la creación del ejército nacional, la nueva administración pública y el desarrollo de la burocracia, la superación de las confrontaciones internacionales, fueron procesos puestos en práctica antes que el maná petrolero robusteciera el tesoro nacional.

La Revolución Restauradora en el poder inició la liquidación de la formación característica de los gobiernos liberales del siglo XIX venezolano, un período en el cual en apego a la verdad, es difícil reconocer la existencia del ejército o una burocracia estatal, pues la estabilidad del Ejecutivo Federal estaba en relación directa a las buenas relaciones y respeto al espacio político territorial de los caudillos regionales, dueños y señores de la montonera y el poder local. Cipriano Castro dio algunos pasos centralizadores, pero visto desde el presente sabemos que su estilo político, o en otros términos, la forma como manejó las dificultades del momento, contradecía esas intenciones. Fue Gómez quien profundizó la transformación de la Venezuela que había cerrado el siglo XIX en trágica decadencia, y puede decirse que, para las metas de la dictadura en su concepción de progreso y modernización, la culminó. De tal forma que en nuestros días desde estudiantes de ciencias sociales hasta investigadores especializados reconocen la importancia que tuvo la centralización administrativa en tiempos del gomecismo. Nada contradice esa conclusión, nosotros la compartimos y por lo tanto en este artículo pretendemos destacar que la construcción del aparato administrativo público es, con la formación del ejército moderno y la red de carreteras, una de las tres líneas de acción fundamentales de la autocracia. Tres factores de un mismo proceso político, elementos de una estrategia que ya en 1925 estaba concluida en muy alto porcentaje, año en el que la dictadura consideró existían las condiciones suficientes para sancionar una constitución que consolidó el Estado centralizado. En la tercera década del siglo XX cuando los ingresos fiscales provenientes de la industria de los hidrocarburos pasaron a determinar el rumbo de nuestra economía existía un aparato público organizado. El petróleo no fue la causa de las transformaciones, pero la contribución fiscal del negocio de los hidrocarburos resultó determinante para profundizar y mantener las políticas de la autocracia.

El aparato administrativo. En este trabajo vamos a sostener la siguiente afirmación provisional: la administración pública emergió conscientemente planificada y estructurada en los 27 años que van de 1909 a 1935 porque los hom-

bres con influencia en el autócrata o colocados en altas posiciones de gobierno - y el autócrata mismo- consideraron el ordenamiento civil del Estado como uno de los pilares del poder político y la reorganización de la nación. La burocracia no derivó espontánea del aumento de las actividades estatales, tampoco representa una gestión clientelar de empleo público, un comportamiento impensable para esa autocracia. Para los ideólogos positivistas del régimen, para los intelectuales que ocuparon puestos gerenciales y para el autócrata, el fortalecimiento de la administración central constituyó una tarea con objetivos bien definidos: saneamiento del espacio; organización técnica para recaudar impuestos de las diversas actividades económicas en todo el territorio nacional; organización ostensiblemente seria, confiable, moderna a los ojos de los acreedores internos y, fundamentalmente de los extranjeros, capaz de mantener la secuencia del pago de los compromisos; estructura gubernamental idónea para concretar las definiciones jurídicas que darían seguridad a los inversionistas.

Los objetivos reclamaban la institucionalidad legal, las organizaciones para apoyarla y los funcionarios adecuados para la gestión pública. Ministros muy ilustrados a los cuales tomaba en cuenta, como lo confiesa en esta respuesta: "yo nunca me fui a tontas en ningún caso porque yo sabía que yo tenía el mando, pero para esas cosas de tratados y contestaciones, hay luces que tienen los que se han quemado las pestañas estudiando y entonces los consultaba" (Velásquez, 1981a: 324). "Yo siempre he dicho que los Ministros son como la cara bonita del gobierno". En líneas generales nos atrevemos a decir que es sincera la preocupación, pues es posible agregar a las palabras de Juan Vicente Gómez suficientes testimonios de que además de la eficiencia esperada se quería que el aparato administrativo fuera la cara presentable de la dictadura.

El ejército. Con la Constitución de 1864 quedó formalizada la descentralización del ejército. En ese instrumento se reconocen las milicias "propiedad" de los caudillos regionales y se le niega al Poder Federal el derecho a la presencia militar en los estados. En la misma constitución aparecen artículos referidos al Ejército Nacional, pero ello fue letra muerta porque en materia militar siguió reinando la dispersión en todo el siglo XIX. Será en los textos constitucionales de 1901 y 1904 cuando se tomen medidas para transformar esa situación: desaparece la limitación de tener en las regiones fuerzas armadas del Ejecutivo Federal y se establece que todos los elementos de guerra existentes en el territorio de la República pertenecen al gobierno central. La diferencia fundamental con las decisiones tomadas en el siglo anterior estuvo en que se llevaron a la práctica. La fuerza restauradora se transformó en núcleo del Ejército Nacional, hombres de confianza del presidente ocuparon posiciones de mando en los estados y en 1903 se produjo la derrota militar definitiva de los caudillos. El triunfo del gobierno frente a la insurgencia llamada Revolución Libertadora despejó definitivamente el camino de la paz. Cipriano Castro iniciaba así el cambio que le corresponderá a

Gómez profundizar y consolidar. Una realización en tan complejo proceso, la creación de la Academia Militar, es de alguna manera representativa de la continuidad y ampliación de propósitos, porque decretada en 1903 por Castro sólo comienza a funcionar en 1910 con el gobierno de Gómez.

La formación y desarrollo del ejército era una de las tres líneas de acción de la autocracia, en ello puso todo su empeño porque esa institución garantizaba la continuidad del régimen, el control sobre el territorio y, en síntesis, la base del poder centralizador. He aquí un testimonio: el viernes 3 de mayo de 1929 las cámaras legislativas reunidas en Congreso eligieron Presidente de los Estados Unidos de Venezuela para el período 1929 a 1936 al General Juan Vicente Gómez. No aceptó y en su respuesta hizo serias reflexiones sobre lo que significaba para él el ejército. "...sí quiero que me nombren General en Jefe del Ejército. Porque ese ejército para mí es la vida; son dos cosas que yo quiero mucho: el ejército y el trabajo. (...) Respecto al ejército, yo soy quien lo organiza, y soy responsable ante el país de la tranquilidad y el progreso de Venezuela. Con ese ejército manejado por mí, respondo de la tranquilidad y la paz de Venezuela; y cuando los enemigos lo sepan, bien se guardarán de ninguna acción contra la República" (Velásquez, 1981b: 346-347).

El ejército tuvo un papel fundamental en la organización y mantenimiento de la estabilidad del estado centralizado pero la dedicación preferente a construir unas fuerzas armadas leales, fuertes y modernas restringió el espacio de consenso social que era posible conquistar en una población carente de servicios básicos. En la primera etapa del gobierno gomecista privó el juego político sobre la acción represiva y se creyó que había llegado por fin la democracia a Venezuela, no era sin embargo la orientación sincera del autócrata ni tampoco de los ideólogos positivistas. La inversión de recursos directos e indirectos orientados a lo militar y represivo se hizo en desmedro de áreas sociales (salud, educación, vivienda...), los presupuestos iniciales para formar el ejército resultaron superiores a la capacidad de producción que entonces tenía la nación.

El 29 de julio de 1913 Gómez salió en campaña contra una supuesta invasión de Castro, movilizó un ejército de 6000 hombres bien armados y entrenados, se estableció por cinco meses en Maracay y regreso a Caracas el 1ro. de enero de 1914. Terminaba la primera etapa del gobierno y también las ilusiones de alternabilidad democrática, la maniobra para reelegirse estaba funcionando. Traemos a colación esa movilización porque se trató en aquel momento de demostrar a la población, amigos y enemigos, que existía como nunca antes un ejército obediente al Jefe del Gobierno Nacional. El ejército como fuerza disuasiva estuvo presente los años que duró el régimen, paradas, maniobras, desfiles de todo tipo le advertían a quien hiciera falta de qué lado se encontraba la capacidad de represión.

"El Ministerio (de Guerra y Marina) hasta la llegada de Gómez, era una simple oficina administrativa de la política militar. El gomecismo la convierte en un eficiente centro ejecutor de la reforma que estaba planteada. A sabiendas de que Gómez le resta poder de decisión hacia abajo es un instrumento centralizador, de poder contralor en todo el país y verificador de las decisiones presidenciales" (Ziems, 1979: 122).

La infraestructura. La reorganización del Ministerio de Obras Públicas fue una de las tareas iniciales de reordenación del gobierno que emprendió el gomecismo. Dos salas técnicas: una, ferrocarriles, caminos y acueductos; la otra, edificaciones. Diseñaron la institución para responder a la construcción de carreteras, porque si el ejército, como dijimos en párrafos anteriores, era la base de la centralización, esta segunda línea de acción buscaba conformar el esqueleto que uniría el cuerpo material de la nación. Quizás no vieron el cabal significado cultural de las carreteras, pero tenían un diagnóstico completo de las insuficiencias y sabían que en sentido estricto Venezuela era un grupo de espacios particulares, unidos por la historia y las leyes, pero separados física y socialmente. Por ello desde el primer momento se ocuparon del saneamiento y las vías de comunicación para abrir la nación a los capitales y a las industrias internacionales. Más que eso, los hombres del régimen estaban convencidos de que gobernar exigía extender y garantizar la continuidad del poder en todo el territorio.

El profesional para el cargo fue Román Cárdenas, quien delineó las funciones del Ministerio, el cual debía ocuparse de vías de comunicación, acueductos y obras de saneamiento. Consideraba incorrecto los gastos excesivos en edificios y 'ornato público'. El automóvil y los intereses comerciales unidos a la industria, determinaron que en el período se le diera más importancia a las carreteras que a los ferrocarriles. Una transformación radical y definitiva en cuanto a vías de comunicación.

En la época de la colonia el mar y los ríos eran los más transitados. Los caminos de tierra servían sólo para personas y bestias, porque las carretas apenas cabían en las ciudades. El más importante unía Caracas con La Guaira, un camino de mulas que a finales del siglo XVIII dio lugar a elogios y reconocimientos. Los primeros republicanos recibieron un pequeño inventario de vías que en la capital disminuyó con el terremoto de 1812. Hasta 1845 año de la inauguración de la carretera de La Guaira, no existía ninguna carretera en el territorio nacional. Luego vendrían Valencia-Puerto Cabello (1848), Caracas-La Victoria (1866) que continuaría después hacia Valencia.

En el siglo XIX es Antonio Guzmán Blanco en sus 18 años de autocracia civilizadora quien se ocupa de las comunicaciones (en 1874 crea el Ministerio de Obras Públicas). Su gobierno construyó las vías: Caracas-centro del país hacia los llanos; las de Mérida, Trujillo, San Cristóbal orientadas hacia los puertos del Lago de Maracaibo; las de Coro-Barquisimeto; Maturín-Cumaná; y otros rama-

les. Acordó muchos contratos para miles de kilómetros de líneas férreas, sin embargo, sólo los 36,6 Km de Caracas-La Guaira, resultaron una obra extraordinaria, que era la culminación de un viejo proyecto nacional de productores y comerciantes. En 1877 el 46,8% del gasto del MOP fue para ferrocarriles y prácticamente no hubo erogaciones para carreteras. En 1894 la inauguración de la carretera Caracas-Valencia, 180 Km y un costo de 53.7 MMBs, obra y monto de alto valor técnico y económico para la época. Esta síntesis incompleta nos da idea de la situación anterior al siglo XX y nos ayuda a evaluar las realizaciones del período gomecista.

En 1901 el gasto en obras públicas representó sólo el 2,4% del gasto nacional (Cipriano Castro había encontrado una deuda pública externa de 200 MMBs contra ingresos de 24 MMBs) y las realizaciones viales dignas de señalar hasta 1808 fueron el mejoramiento de la red carretera del Táchira y el ferrocarril Encontrados-La Fría, una comunicación imprescindible para la economía regional entre la zona cafetera andina y la salida comercial que ofrecía el Lago de Maracaibo.

Juan Vicente Gómez unificó el sistema de carreteras aprovechando las realizaciones pre existentes: Gran Carretera Oriental, 800 Km, Caracas-Ciudad Bolívar; la Gran Carretera del Sur, 490 Km, Caracas-San Fernando de Apure; la Gran carretera Occidental o Trasandina, 1529 Km, Caracas-San Cristóbal, inaugurada en 1925. En ese año también se reconstruyó la carretera de La Guaira pavimentándola con asfalto. Cumplió así la autocracia -en algunas zonas se trató de una lucha contra un adversario poderoso: el paludismo- el plan de una red única de carreteras, preferiblemente mecanizadas, para todo el país. En 1929 la red de carreteras llegaba a 5000 Km.

“Para realizar el plan de vialidad decretado en 1911 dividieron el país en tres regiones: Occidente, Centro y Oriente, e hicieron un trabajo metódico realizando el estudio geológico del país, así como el inventario de su flora y de su fauna. A renglón seguido analizaron las relaciones económicas entre las diversas regiones y la posición de los pueblos de cada estado para crear lo que denominaron Red Central de Carreteras, a las cuales se iban a unir después los ramales y las carreteras de penetración. Ese es el primer Proyecto de Planificación, realizado por profesionales de primera categoría como ingenieros. La obra la ejecutaron después los llamados ‘coroneles de carretera’ y centenares de presos políticos construirán grandes tramos, pero la concepción del sistema fue obra del reducido grupo de ingenieros venezolanos, que ganando sueldos de hambre y en una labor silenciosa desde el Ministerio de Obras Públicas, ponen las bases de la transformación del país” (Velásquez, 1988: 57).

CONSTITUCIÓN EFECTIVA

Las constituciones son la ley fundamental de organización de un Estado. En ellas se establece la distribución de poderes, la estructura política y la forma de gobierno. Los textos constitucionales expresan la forma de vida y los derechos inalienables de los habitantes de una nación, conformando un contrato político al que el propio Estado y los ciudadanos le deben sumisión y obediencia. El texto constitucional es producto de la reflexión sobre el deber ser de la sociedad, criterio general que no compartía la segunda generación de intelectuales positivistas venezolanos que hipotecaron su pensamiento al régimen autocrático.

El relato positivista de la formación de la nación venezolana: colonización, guerra civil de independencia, caudillismo del siglo XIX, es la descripción de una realidad histórica que imprimió características peculiares a la evolución de la sociedad. Los hechos determinaron el tipo de gobierno y la estructura administrativa del país, por encima de los deseos y propuestas de los hombres ilustrados. Las ideas democráticas estuvieron siempre, y no podía ser de otra manera, subordinadas a la interacción entre los actores individuales y las normas ideales limitadas por las condiciones objetivas. No importa cuanta capacidad, tesón y buena intención se haya puesto en esas empresas civilizadoras, las constituciones no pueden ser obras de legisladores que pretenden cambiar la realidad con decretos artificiales; “ellas se hacen así mismas porque no son sino expresiones del instinto político de cada pueblo en un momento dado de su evolución; y porque sobre los preceptos escritos existe un derecho consuetudinario que se impone fatalmente, a despecho de los ideólogos fabricantes de constituciones...” (Vallenilla, 1991, 110). Es el pensamiento de Laureano Vallenilla Lanz, destacado funcionario y uno de los principales ideólogos del régimen; para él y todos los positivistas venezolanos, las constituciones escritas contrariaban la obra de la naturaleza con dogmas abstractos que establecen “esa constante y fatal contradicción entre la ley y el hecho, entre la teoría que se enseña en nuestras universidades y las realidades de la vida pública, entre la forma importada del extranjero y las modalidades prácticas de nuestro derecho político consuetudinario: en una palabra, entre la constitución escrita y la constitución efectiva” (Vallenilla, 1991, 113).

Los hechos por más de ocho decenios precedentes a los razonamientos sociológicos de Vallenilla, le sirvieron de justificación para su tesis del Gendarme Necesario, pues “desaparecido del continente el último soldado realista (...) continuaba el mismo estado de guerra” (Vallenilla, 1991, 122) y anarquía. La confrontación armada con algunas interrupciones y variable intensidad, dominó el acontecer nacional en el siglo XIX, “siglo de la guerra” se le ha llamado en nuestros días. El país devastado, en ruinas, internamente incomunicado, desarticulado en lo social y en lo económico, necesitaba paz para poder progresar y los

hechos habían demostrado que solamente con un César Democrático podía la nación alcanzar la paz. El general José Antonio Páez era el ejemplo de gobernante que siempre debió tener Venezuela, en él se concentraron los atributos de "un verdadero hombre de Estado", que todavía en 1818 apenas sabía leer, pero llamado en 1830 a tomar las riendas de la República, con los escasos intelectuales que lograron salvarse de la guerra civil logró establecer un gobierno "que fue para aquella época el más ordenado, el más civilizador y el de mayor crédito que tuvo la América recién emancipada" (Vallenilla, 1991, 104). Las facultades de Páez no emanaban de preceptos constitucionales, al contrario, él protegió con su superioridad personal el orden y la organización de "la patria adolescente". El perfil del Gendarme Necesario lo hace Vallenilla con la autoridad argumental de que el modelo es un héroe de la independencia que nació para ser "hombre de Estado": iletrado, valiente, inteligente, autodidacta, hábil, consciente de sus limitaciones, con intuición para rodearse de los ciudadanos más cultos de su época... Con el ejemplo seleccionado la mesa estaba servida para que sus contemporáneos aceptaran la lectura positiva del momento. Gómez es la copia fiel de Páez, y como el jefe patriota en el lapso fundacional de la República (1830-1848), Juan Vicente desde 1909 representa la constitución efectiva. Tiene todas sus características incluida la habilidad para poner a su servicio intelectuales de la talla de Vallenilla, Arcaya, Zumeta y Gil Fortoul.

En ese contexto intelectual no puede ser extraño que las siete Constituciones de papel de la autocracia (1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931) fuesen solamente reformas parciales para ajustar el texto a los intereses y conveniencias del dictador. Un resumen de las variaciones lo recoge el cuadro de la página siguiente: "Constituciones en el Período de Centralización Autocrática 1909-1935".

La idea de la independencia estuvo unida al convencimiento de que la república debía expresarse mediante una constitución escrita en la que quedarán establecidos los principios y las orientaciones para el gobierno y los ciudadanos. La forma de organización de la nación fue siempre tema de discusión; por una parte, con presencia argumental de las teorías constitucionalistas, las experiencias europeas y, fundamentalmente, de la Constitución de los Estados Unidos; por la otra, el choque con la realidad de unos poderes coloniales administrativamente descentralizados y un territorio económica y geográficamente poco integrado, así que las constituciones continuaron consagrando formalmente la relación política dominante en trescientos años de colonización.

Entre 1830 y 1893 las élites del país aprobaron 8 constituciones, centro-federales, centrales o federales. Cipriano Castro abre el siglo XX con dos constituciones (en 1901 y en 1904). Castro salió del Táchira ofreciendo un discurso federalista, pero la llegada de los andinos al poder el 22 de octubre de 1899,

significó el inicio de la centralización contradiciendo desde el primer día el programa de la Revolución Liberal Restauradora. En treinta y siete años desaparecieron el caudillismo y las guerras civiles; las carreteras unificaron materialmente al país con las consecuencias culturales del encuentro pacífico de los venezolanos que venían de distintas regiones; se creó el ejército nacional y la administración pública centralizada. Las constituciones registran estos cambios y en ese sentido la historia registra siete instrumentos constitucionales en el período gomecista, de ellas la más importante es la de 1925 que podemos considerarla la carta definitiva de integración y legalización del Estado centralizado, porque pone constitucionalmente fin al federalismo, aunque se conserva la forma federal y se establece por primera vez la distribución del Poder Público entre el poder federal, el de los estados y el de los municipios. En el pensamiento positivista el caudillismo derrotado militarmente en 1903 había sido una necesidad social que el César Democrático superó y 22 años más tarde dejaron constancia en el papel de su desaparición política.

Constituciones en el período de centralización autocrática 1901-1935

<i>Aprobada</i>	<i>Derogada</i>	<i>Duración</i>	<i>Contenido</i>
26.03.1901	27.04.04	3 años	Aumentó los poderes del presidente. Periodo presidencial de 6 años sin reelección. Eliminó el Consejo de Gobierno. 20 estados. División del Poder Público en Poder Federal y Poder de los Estados.
27.04.1904	03.08.09	5 años y 3 meses	Extendió el periodo hasta 1911. División territorial en 13 estados y distritos con autonomía municipal.
04.08.1909	19.04.14	4 años y 8 meses	Elección del Presidente por el Congreso. Periodo de 4 años, sin reelección. Amplios poderes presidenciales.
13.06.1914	09.06.22	8 años	Estatuto Constitucional Provisorio. Comandante en Jefe del Ejército Nacional. Constitución: Periodo de 7 años 1915-1922. Reelección.
09.06.1922	24.06.25	3 años	Presidente y Comandante General Ejército Dos vice presidencias.
24.06.1925	22.05.28	3 años	Ausentarse de la capital sin dejar encargado. Nombrar presidentes de estado. Prohíbe a los estados fuerzas armadas propias. Concesiones mineras sin aprobación del Congreso Nacional. Distribución del Poder Público entre el Poder Federal, el de los estados y el municipal.
22.05.1928	29.05.29	1 año	Elimina la vice presidencia. Prohíbe la propaganda comunista.
29.05.1929	07.07.31	2 años	Cualquier ministro puede ocupar provisionalmente la presidencia. Cargo de Comandante en Jefe del Ejército es un organismo autónomo.
07.07.1931	16.07.36	5 años	Juan Bautista Pérez, presidente. Regulariza la elección de Gómez. Reunifica la Presidencia y la Comandancia del Ejército.

Fuente: elaboración propia.

El objeto de una constitución debe ser la protección del individuo y, por lo tanto, el texto expresará sin lugar a dudas cuáles son las garantías para la libertad individual, pero esas no eran las preocupaciones de los legisladores que tantas veces en las primeras décadas del siglo XX se erigieron en constituyentes. El autócrata, los ideólogos del régimen y sus funcionarios con influencia en las decisiones, (en teoría) dijeron y fueron consecuentes con sus palabras, que los hechos serían convincentes, con la paz a cualquier precio, con el trabajo, con el progreso material de la nación, viviríamos mejor y en un futuro que nunca fue claramente establecido, saldríamos de la minoría de edad y seríamos ciudadanos democráticos a semejanza de las naciones más desarrolladas. Convencidos de sus afirmaciones, daban garantías de tal aserto por la presencia omnipotente del Gendarme Necesario, encarnación de la Constitución Efectiva. Gómez es muy claro al respecto cuando hace algunas confidencias sobre la Constitución de Papel.

Una confidencia de Juan Vicente Gómez:

"los enemigos dicen que yo he cambiado la Constitución un montón de veces y si a ver vamos no es verdad, pues la Constitución ha quedado siempre igualita, pues lo único que me interesa y que ha cambiado una y otra vez, según las circunstancias, es el asunto de la Presidencia, que si se puede volver a nombrar o no al mismo Presidente, que si cuántos años son el período, que si hay o no hay Vicepresidentes, pero en lo demás esa Constitución es igualita a la de siempre. Y yo he cambiado el asunto de la Presidencia porque las circunstancias cambian de un día para otro, y en un tiempo es bueno estar de Presidente y de Comandante en Jefe y en otro es mejor dividir los mandos y una vez pensé que era bueno asegurar el Gobierno de cualquier sorpresa nombrando a Juancho y a José Vicente para las vicepresidencias pero me salió muy malo el negocio, igual que en cualquier empresa. Pero lo que si he asegurado siempre en los cambios de la Constitución es quedarme con la Comandancia en Jefe, sea o no Presidente, porque eso es lo que no entienden que a mí no me interesa la Presidencia, sino el mando. Y el mando no siempre es la Presidencia" (Velásquez, 1981a: 328-329).

MINISTERIOS

La organización del aparato administrativo público es consustancial al poder político y al tiempo que este se fortalece la tendencia natural es el crecimiento de la burocracia. El tamaño y la complejidad de las instituciones estatales responden a las necesidades del ejercicio del poder y su autonomía relativa depende del tipo de régimen político: en las democracias el aparato público es organizado y funciona con base en una normativa establecida y respetada por todos, independientemente del nivel del funcionario; en las autocracias las estructuras y funcionamiento dependen en última instancia de la voluntad del autócrata. Extremos teóricos porque en la práctica la diferenciación no es tan absoluta, los regímenes de cualquier tipo tienen controles y limitaciones que dimanen de fuerzas políticas, económicas y sociales, tanto nacionales como extranjeras, que no pueden ser desconocidas.

En la sociedad contemporánea los ministerios son instrumentos político-administrativo de los jefes de estado, alrededor de ellos se organiza la acción del gobierno y el conjunto se identifica como Consejo de Ministros, que por sus discutibles funciones deliberantes, consultivas, políticas y administrativas, es objeto de diversas definiciones. El Consejo de Ministros es el centro de organización y funcionamiento de la administración nacional e instancia de organización y gestión de la economía en general, de elaboración y control del presupuesto y de los servicios públicos.

El poder se apoya en organizaciones para garantizar la ejecución de sus programas, velar por la misma estructura, preparar los medios para desarrollarse y alcanzar lo que desea ser. Todo gobierno tiende a convertirse en burocrático, la ampliación y diversificación de actividades se lo impone. El deseo autocrático de Juan Vicente Gómez de controlar personal y directamente el país como su hacienda o su familia no podía cumplirse sin intermediarios político-administrativos. Ministerios para organizar la represión y mantener la paz, para entenderse con el mundo exterior, para hacer las carreteras y unificar el territorio, para convenir con las empresas petroleras. Organismos para la coersión y la cohesión de la sociedad según fuera el caso. El conocimiento de la evolución de estos organismos nos informa de cambios y tendencias en el desarrollo del régimen y sirve al propósito de ir conociendo cómo se formó el aparato administrativo público del país. Hasta ese nivel podemos llegar en este artículo, pero reconocemos que es necesario un estudio con mayor profundidad de las competencias, organización interna, niveles de autonomía en ministerios y otras instituciones de la estructura administrativa gomecista.

El cuadro "Evolución Ministerial", que se presenta a continuación, es una síntesis de las transformaciones formales del Ejecutivo que suceden en un siglo de vida republicana. Se trata de una información parcial en el nivel superior porque los cambios de gabinete no reflejan la dinámica del gobierno ni menos aun de la sociedad, lo que demuestran es la intención de los gobernantes de mantener una instancia constitucional de dirección y este es un comportamiento que no puede ser subestimado, hay que tomarlo en cuenta porque es indicativo de la situación nacional en un momento determinado, de las prioridades de las élites, así como de las ideas dominantes en la conducción de los asuntos del gobierno.

Evolución de la organización ministerial Venezuela 1819-1919

1819 (1)	1830 (2)	1830 (3)	1857 (4)	1863 (5)	1864 (6)	1874 (8)
Interior y Justicia	Interior, Justicia y Policía	Secretaría de Interior y Justicia	Interior y Justicia	Interior y Justicia	Interior y Justicia	Relaciones Exteriores
		Despacho de Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores
Estado y Hacienda	Hacienda y Relaciones Exteriores	Secretaría de Hacienda	Hacienda	Hacienda	Hacienda	Hacienda
Marina y Guerra	Guerra y Marina	Secretaría de Guerra y Marina	Guerra y Marina	Guerra y Marina	Guerra y Marina	Guerra y Marina
				Fomento	Fomento Crédito Público	Fomento Crédito Público Obras Públicas
1881 (9)	1898 (12)	1899 (13)	1900 (14)	1913 (15)	1930 (16)	
Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores
Interior	Interior	Interior	Interior	Interior	Interior	Interior
Hacienda	Hacienda	Hacienda	Hacienda	Hacienda	Hacienda	Hacienda
			Público			
Guerra y Marina	Guerra y Marina	Guerra y Marina	Guerra y Marina	Guerra y Marina	Guerra y Marina	Guerra y Marina
Fomento	Agricultura, Industria y Comercio	Fomento	Fomento	Fomento	Fomento	Fomento
	Crédito Público					
Obras Públicas	Obras Públicas	Obras Públicas	Obras Públicas	Obras Públicas	Obras Públicas	Obras Públicas
Instrucción Pública	Instrucción Pública	Instrucción Pública	Instrucción Pública	Instrucción Pública	Instrucción Pública	Instrucción Pública
	Correos y Teléfonos					
						Salubridad y de Agricultura y Cría

Fuente: Elaboración propia.

Comentarios al cuadro "Evolución de la organización ministerial Venezuela 1819-1919"

(1) El 27 de febrero de 1819 en un decreto del Poder Ejecutivo, Simón Bolívar, Presidente de la República de Venezuela, constituye el Gabinete: "Deseando dar al Ministerio un arreglo y organización provisional, he venido a decretar y decreto lo siguiente: Artículo 1ro. El Ministerio queda dividido en tres. Departamentos, a saber: 1. Estado y Hacienda, 2. Marina y Guerra, 3. Interior y Justicia" (Blanco y Azpurua, 1977: 609).

asuntos relevantes cuya evaluación nos alejaría del tema, sólo queremos llamar la atención sobre la preocupación que demuestran los patriotas por organizar a partir del núcleo ministerial. La República necesitaba un gobierno estructurado como lo tenían las naciones europeas.

El 2 de marzo de 1819, desde el Palacio de Gobierno en Angostura, Francisco Antonio Zea, Vicepresidente de la República, envía una circular a todas las autoridades civiles y militares con el Decreto del Poder Ejecutivo. El documento constituye un interesante testimonio del pensamiento de aquellos hombres sobre las competencias, funciones e importancia de los órganos ejecutivos centrales y de los funcionarios responsables, dice: son las primeras dignidades en el orden gubernamental, brazos del supremo poder ejecutivo, órganos de comunicación del gobierno, por medio de ellos se expresan las resoluciones del Ejecutivo, los Ministros conocen sus atribuciones y deberes (Blanco y Azpúrua, 1977: 612).

(2) Los tres Departamentos creados por el Libertador en 1819 permanecen en el tiempo con cambios y crecimiento cuantitativo de organismos ejecutivos. Separada Venezuela de la Gran Colombia, la república independiente y liberal decreta la reorganización del gobierno: "José Antonio Páez, Jefe Civil y Militar de Venezuela. Caracas, 13 de enero de 1830. Artículo 1ro. El despacho de los negocios públicos se dividirá en tres Secretarios, uno del Interior, Justicia y Policía; otro de Hacienda y Relaciones Exteriores; y otro de Guerra y Marina" (Presidencia de la República, 1962).

(3) La Constitución de 1830, firmada en Valencia el 22 de septiembre, establece (Art. 134) tres Secretarías y el Despacho de Relaciones Exteriores, que podría agregarse a cualquiera de ellas. Así procedieron, primero en la Secretaría de Hacienda hasta 1851, y de 1851 a 1857 en la Secretaría de Interior y Justicia. La Constitución de 1830 define que son los Secretarios: "Art. 136. Los Secretarios son los órganos precisos, e indispensables del gobierno, y como tales deben autorizar todos los decretos, reglamentos, órdenes y providencias que expidieren. Las que no estén autorizadas por el respectivo secretario, no deben ser ejecutadas por ningún tribunal, ni persona pública o privada, aunque aparezcan firmadas por el Presidente de la República". Queda establecida la responsabilidad individual: "Art. 139. No salva a los Secretarios de responsabilidad la orden verbal, o por escrito del Presidente de la República" (Gil Fortoul, 1967: 376-377).

(4) Ley del 25 de mayo de 1857. Creada la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En 1860 (Ley del 6 de julio) se reorganizan las Secretarías de Estado. Mantienen las cuatro existentes y el único cambio fue la denominación: Relaciones Exteriores e Instrucción Pública. El 9 de enero de 1862 decretan cuatro Departamentos y regresan a las secretarías de 1857. Eran los años de la

tamentos y regresan a las secretarías de 1857. Eran los años de la Guerra Federal, todo el siglo XIX fue de guerra pero de 1859 a 1863 el país atravesaba sus peores momentos, en medio de tan terrible devastación las normalizaciones administrativas eran más ficticias que nunca. (Para evitar el exceso de información el cuadro no registra los cambios de 1860 y 1862).

(5) Juan Crisóstomo Falcón (27.01.1820-29.04.1870), caudillo de la Federación que ejerció la Presidencia entre el 17 de junio de 1866 y el 30 de abril de 1868, tuvo un primer gabinete de cuatro Ministerios: Interior, Hacienda y Relaciones Exteriores, Fomento, Guerra y Marina. Creó el cargo de Procurador del Estado (julio 1863) y un Consejo de Estado (1ro. de agosto de 1863). Por decreto del 29 de julio crea el Ministerio de Marina y en corto plazo lo reanexa al Ministerio de Guerra.

Con el decreto del 25 de julio reorganiza el gobierno y aparece por primera vez el Ministerio de Fomento.

Desde 1830 los órganos del Presidente se habían llamado Secretarías y Secretarios de Estado y en 1863 comenzaron a denominarse Ministerios y Ministros sus titulares (González, 1954: 145).

(6) Decreto del 30 de mayo de 1864, divide el Ministerio de Hacienda y crea el Ministerio de Crédito Público. Funciones: arreglo de la deuda nacional interior y exterior y su amortización, los empréstitos y la contabilidad de las oficinas de crédito.

En 1868 (Decreto del 27 de junio) desaparece el Ministerio de Marina (González, 1954: 294).

En 1870 Guzmán Blanco con el decreto del 27 de abril no introduce cambios.

(7) Hasta enero de 1873 los ministerios funcionaron en la Casa de Gobierno, dado el crecimiento de estos organismos, el Ejecutivo Federal dispuso trasladarlos a otras edificaciones (González, 1954: 127).

(8) El 7 de junio de 1874, el informe de las Cámaras Legislativas registra el establecimiento de siete ministerios (Ley del 6 de junio). Fue creado el Ministerio de Obras Públicas (MOP) (González, 1954: 288-289).

(9) Ley del 24 de mayo de 1881, fue creado el Ministerio de Instrucción Pública (Presidencia de la República: 1995, 145-146).

(10) Ley del Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, de 27 de junio de 1891. Agrega el Ministerio de Correos y Telégrafos, con lo cual el gabinete llega a 9 despachos (Presidencia de la República, 1995: 22).

(11) Decreto del Ejecutivo, 10 de marzo de 1893, que refunde el Ministerio de Crédito Público en el de Hacienda; y el de Correos y Telégrafos en Fomento. Gabinete de 7 Ministerios (Presidencia de la República, 1995: 22).

(12) Ley del 9 de marzo de 1898 (Presidencia de la República, 1995: 23). Gabinete de 9 Ministerios del gobierno de Ignacio Andrade (28.02.1898-19.10.1899), que va a durar muy poco.

Obsérvese que desaparece el nombre de Ministerio de Fomento y sus funciones quedan delegadas en el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio. Reaparece el Ministerio de Correos y Telégrafos.

(13) El día siguiente de llegar la Revolución Restauradora a Caracas y Cipriano Castro se encarga de la Presidencia de la República, decreta (23 de octubre de 1899) la reorganización ministerial: refunden los Ministerios de Agricultura, Industria y Comercio; de Correos y Telégrafos; y de Crédito Público, en los de Fomento y Hacienda, respectivamente (Presidencia de la República, 1995: 23). Un gabinete de 7 despachos.

(14) El 30 de julio de 1900 aparece por primera vez en las memorias ministeriales la denominación de "Ministerio de Hacienda y Crédito Público" (Presidencia de la República, 1995: 23).

(15) Ley de Ministerios del 10 de junio de 1913. Los mismos siete ministerios. El único cambio es que desaparece "Crédito Público" que se había agregado anteriormente a Hacienda (Presidencia de la República, 1995: 25-26).

(16) Decreto del 11 de agosto de 1930, por el cual se crea el Ministerio de Salubridad y Agricultura y Cría (Presidencia de la República, 1995: 27). Este fue el único ministerio creado por la autocracia gomecista en 27 años.

Institutos Autónomos. Para cerrar el aparte dedicado a los Ministerios agregamos una breve nota sobre la presencia de los Institutos Autónomos porque forman parte de la Administración Central y fueron las creaciones administrativas más importantes de la época. En el año 1928 el Congreso Nacional de los Estados Unidos de Venezuela decreta la creación de dos Institutos Autónomos y el Banco Agrícola y Pecuário (BAP) el 05 de junio de 1928, con un capital de 30 MMBs. El objeto era fomentar la agricultura y la cría en un momento en que el sector dinámico de la economía ya no es agro exportador. Gran parte de

los créditos concedidos por el BAP sirvieron para cancelar hipotecas previamente contraídas. Y el Banco Obrero (29 de junio de 1928) con un capital de 6 MMBs. Para facilitar a los obreros pobres la adquisición de casas de habitación baratas e higiénicas. El banco ayudó a financiar proyectos de construcción en San Agustín del Sur, Jardines del Valle, Agua Salud, Catia y también en el interior del país. Los institutos autónomos fueron creados bajo la forma jurídica de derecho público.

Los Institutos Autónomos rompen la unidad del tesoro, un logro extraordinario de la gestión financiera gomecista que en las primeras décadas del siglo XX había ordenado las finanzas del Estado. La diferencia en 1928 es que se trata de una política de ampliación de la capacidad del aparato público, manteniendo el control del Ejecutivo Nacional y justificado por la necesidad de otorgar relativa autonomía administrativa a unos órganos del Estado cuya finalidad era negociar préstamos y cobrarlos como cualquier ente financiero.

Los acontecimientos políticos de los años 1928 -Semana del Estudiante y sublevación militar- motivaron la inquietud por atender problemas sociales y económicos de la población y una de las respuestas, independientemente de sus resultados prácticos, fue la creación del BAP y BO, trascendental transformación del aparato administrativo público como sería demostrado en los gobiernos posteriores a la muerte de Gómez.

El Art. 2do. de la Ley del BAP, dice: "El Banco tendrá personalidad jurídica y patrimonio propio independiente del Fisco Nacional, y sus ingresos y gastos no figurarán en el Presupuesto Nacional de Rentas y Gastos Públicos, pero su administración se hará por funcionarios cuyo número y atribuciones determinará el Reglamento del Banco, y que serán nombrados por el Ejecutivo Federal", Gaceta Oficial (GO) No. 16538 del 21 de junio de 1928. Los reglamentos del BAP y del BO fueron publicados en la GO No. 16546 del 30 de junio de 1928.

POR BREVES DÍAS

Cipriano Castro en el momento de salir para Europa se despidió de los venezolanos "por breves días" y dejó en la Presidencia de la República al General Juan Vicente Gómez. "Rodeado y prestadle vuestra cooperación en el desempeño de su alta misión, como si fuera a mí mismo, y habréis cumplido vuestro deber" (Presidencia de la República, 1962: 105-131). Eso dijo el 23 de noviembre de 1908, y más nunca pudo regresar a Venezuela, Gómez con la colaboración de las naciones vecinas y fundamentalmente con la ayuda activa de las grandes potencias le impidió volver al país, sus intentos de hacerlo por la fuerza

(proyectos de invasiones, inventos de su compadre, más ficción que realidad) fracasaron, y sólo sirvieron de excusa para la represión interna².

El primer decreto del Encargado de la Presidencia de la República fue designar a su Secretario General, el Dr. Leopoldo Baptista; y, el segundo decreto, ratificar a los ministros castristas del despacho. Siete ministerios: Relaciones Interiores (MRI), Relaciones Exteriores (MRE), Hacienda y Crédito Público (MHCP), Guerra y Marina (MGM), Fomento (MF), Obras públicas (MOP) e Instrucción Pública (MIP).

La situación en la que había ocupado la Presidencia recomendaba actuar con extrema cautela y supo esperar casi un mes para iniciar la organización de su propio aparato administrativo. A crear el ambiente propicio contribuyó la invasión de buques holandeses en aguas venezolanas. La respuesta fue muy firme pero en un tono mesurado que indicaba el cambio que se había producido en el estilo de gobernar. A continuación del decreto, como era la costumbre administrativa, un telegrama circular del Ministro del Interior a todos los Presidentes de Estado, en el cual se pueden leer frases demostrativas del viraje que se daba en la política exterior del país: "La conducta de Venezuela manifiesta claramente su deseo de llegar, por medio de una práctica diplomática usual, a un arreglo pacífico y decoroso para las dos naciones" (GO del 14 de diciembre de 1908, No 10567)³. La mesura iba acompañada del llamado patriótico a respaldar al Gobierno y la avalancha de telegramas de apoyo llegó como se deseaba. Se produjo entonces una acción nacional cohesionadora, muy necesaria en aquel momento para fortalecer al régimen.

El martes 15 de diciembre de 1908 aparece una Resolución del Gobierno del Distrito Federal, prohibiendo las manifestaciones, también se decreta la suspensión de las garantías constitucionales y la Ley Marcial en el Distrito Federal (GO No. 10568). La información oficial registra dificultades políticas importantes, a las que se agrega el anuncio de la organización de dos batallones supernumerarios, el "Guacaipuro" y el "Miranda" con idéntica estructura a los demás batallones del Ejército Activo Nacional (GO del jueves 17 de diciembre de 1908, No. 10570). En la misma fecha, el Presidente cambia al Director General de Correos, un movimiento en la estructura administrativa, en este caso vale agregar represiva, que tiene gran trascendencia, pues los jefes de correo y del telégrafo fueron ojos y oídos de Gómez. Eran nombrados por él y lo mantenían informado de las acti-

² Un interesante recuento del peregrinaje de Castro y de reuniones e intentos conspirativos del antigomecismo hasta 1924, puede verse en la biografía de Cipriano Castro (García Ponce, 2006: 63-105).

³ Para una relación detallada y documentada de la confrontación con Holanda y el clima político de esos días, véase Polanco, 1990: 116-130.

vidades de la zona, incluyendo el espionaje al propio Presidente de Estado. Confiesa Juan Vicente Gómez: "...yo nombro a los telegrafistas de todas partes para que me respondan a mí y a los jefes de Telégrafos de los Estados les doy la misma confianza que al Presidente de Estado. Porque el telegrafista me comunica los partes que me manda el Presidente del Estado, pero también me manda sus noticias y entonces yo puedo comparar (...) cuando comienza el día yo ya sé cómo está todo el país" (Velásquez, 1981a: 335)

Un hecho determinante en la cadena de maniobras políticas para la separación legal y tranquila del gobierno anterior, fue la denuncia de la conjura de Cipriano Castro. El pretexto, un cable que nunca nadie vio, donde el Cabito insinuaba la conveniencia de asesinar a Gómez. Le fue abierto un expediente al todavía Presidente Cipriano Castro y con un rápido proceso el 17 de febrero de 1909 quedó suspendido del cargo.

Juan Vicente Gómez publicó (domingo 20 de diciembre de 1908) un manifiesto en el cual denuncia haber abortado una conspiración y declara que se hace cargo del poder que viene desempeñando, porque "La ley lo llamó al puesto" (...) "he constituido un nuevo Gabinete, en el cual juzgo representada la opinión pública de Venezuela. Con tales colaboradores pretendo dar a mi gobierno el carácter nacional que reviste, hacer efectivas las garantías constitucionales, practicar la libertad en el seno del orden, respetar la soberanía de los Estados, amparar las industrias contra odiosas confabulaciones, buscar una decorosa y pacífica solución para todas las contiendas internacionales, vivir vida de paz y armonía y dejar que sólo la ley impere con su indiscutible soberanía" (Presidencia de la República, 1962: 135-136)⁴.

Muy oportuna la acusación para formalizar la persecución de Castro por 16 años, hasta el día de su muerte acaecida en Puerto Rico el 06 de diciembre de 1924. De inmediato procedió, ahora sí, al cambio de gabinete y el general Francisco Linares Alcántara, Ministro de Relaciones Interiores, envía una circular a todos los Presidentes de Estado informando que se ha celebrado la primera reunión del nuevo gabinete, orientado por Juan Vicente Gómez "en sus rumbos políticos y en su pensamiento administrativo" "El Supremo Magistrado de la Nación, y su actual Consejo de Ministros..." conoce y comprende la situación... Veamos un resumen con varias frases textuales, que reflejan la hábil maniobra que tejía el aún débil gobierno de Gómez en esos primeros meses, además el mensaje muestra líneas políticas que iban a ser permanentes en los 27 años de dictadura.

⁴ En diversos y autorizados textos se encuentra la descripción de estos acontecimientos, así como de la vida y el gobierno de Gómez. Una fuente confiable y de fácil acceso es el Diccionario de Historia de Venezuela, 1988. Colaboración de Ramón J. Velásquez.

Dice el telegrama: Hoy mismo han sido libertados todos los ciudadanos detenidos por causas políticas. Se hace un encarecido llamamiento a cuantos venezolanos permanecen ausentes del país por las mismas causas... Tenemos en pie un conflicto internacional con Holanda y el deber es la unión.

Se reivindica para los estados el concepto fundamental de su derecho a la renta propia que ellos mismos se asignaron y lo que se ha venido distribuyendo será elevado. Las municipalidades recuperarán cuantos recursos y prerrogativas les corresponden, para que puedan constituir la piedra angular del edificio de la República.

El Gobierno estudiará los asuntos económicos afectados por ilegales, para ir resolviendo con prudencia y justicia en obsequio del trabajo libre y de las abatidas industrias nacionales. Ayudará también a las industrias madres -la agricultura y la cria- fuente de recursos fáciles y cómodos.

Restablecer el crédito público. "El país sabe a qué se debe en gran parte el malestar que siente la mayoría de los gremios y la totalidad de las clases trabajadoras". "Se propone hacer debidas e indispensables rectificaciones con hechos fehacientes".

La mayor circunspección en nuestras relaciones diplomáticas y comerciales. Venezuela necesita y desea una franca y continua amistad con todos los pueblos cultos de la tierra.

"El gobierno, conforme al sencillo plan ligeramente expuesto aquí, será el abanderado de la saludable transformación que anhela el país. Lo que más pide a los ciudadanos es prudencia y cordura" (GO No. 10573, 21 de diciembre de 1908).

Un nuevo período en la vida política del país había comenzado. Venezuela en 1899 una sociedad rural de economía de subsistencia con cuatro polos económicos de nulas relaciones nacionales orientados casi exclusivamente al mercado externo. La ausencia de redes de comunicación y de condiciones culturales que hicieran posible la unidad económica social y cultural desalentaba cualquier proyecto nacional. Cipriano Castro (1899-1908), no obstante la derrota militar del caudillismo y algunas medidas centralizadoras, no transforma esas condiciones. En 1909 no había un Estado moderno que ejerciera su dominio en todo el territorio nacional. Inexistencia del ejército, porque la centralización castrista fue un agrupamiento inestable de las montoneras con hombres de confianza en los mandos, que hacían muy difícil garantizar orden y paz interno y cumplir las responsabilidades internacionales. Igual que en el siglo XIX dominaba la cultura localista con escasos rasgos de intereses regionales y en los centros urbanos una élite culta cosmopolita que ignoraba la existencia de los sectores populares.

El gobierno recibió una organización gubernamental precaria sin burocracia profesional, con carencia de Hacienda Pública capaz de garantizar los recursos fiscales. La mayor preocupación de Gómez y sus asesores fue ordenar la Hacienda Pública que se encontraba en estado lamentable: anarquía y desorden administrativo, funcionarios incapaces e indisciplinados, la organizó poniendo así fin al desorden fiscal. Román Cárdenas fue el ministro (1912-1922) que reestructuró las finanzas públicas.

El proceso de fortalecimiento fiscal fue interrumpido por el conflicto bélico de 1914 que redujo drásticamente el comercio exterior y la renta aduanera, dificultad que trató de superar el gobierno entre otras medidas con una rebaja del 50% de los sueldos a todos los niveles de la administración.

Juan Vicente Gómez reinició la entrega de concesiones a ciudadanos venezolanos que se enriquecieron favorecidos con el papel de intermediarios entre el Estado y los monopolios petroleros. La tierra en manos expertas fue intensamente explotada y la actividad exportadora se inició entre 1912 y 1915.

Los diversos juicios que tradicionalmente se hicieron de la autocracia gomecista explicaban la estabilidad del régimen por la represión y los recursos petroleros, poniendo el énfasis en la real y comprobada crueldad de la dictadura, el carácter inhumano de Gómez y la violencia sanguinaria de un amplio conjunto de servidores civiles y militares que dirigían el temible aparato represivo. Tan justificada denuncia empobreció el análisis de más de tres décadas fundamentales para entender la naturaleza de las radicales transformaciones que sucedieron en Venezuela en la primera mitad del siglo pasado. Una perspectiva distinta se abrió paso lentamente, más científica y menos ideologizada, permitió que las revisiones del período -sin ocultar para nada lo inhumano del gomecismo- profundizaran en el análisis de lo que significó la autocracia para la estructura del país. En ese orden de ideas, la explicación de la aparición del petróleo y de unos inmensos recursos financieros producto de la explotación de los hidrocarburos como causa suficiente y casi única de los logros del régimen, ha cedido espacio a una identificación más objetiva en la cual se toman en cuenta algo tan sencillo como la secuencia temporal del desarrollo de los hechos económicos, políticos y sociales. Esta observación es muy importante referida al estudio de la construcción del aparato administrativo público, porque las transformaciones comenzaron en 1909 en la primera etapa del gobierno antes de que el subsuelo tiñera de petróleo la historia política y económica de Venezuela. La influencia de la explotación de los hidrocarburos en la construcción de una administración pública moderna es considerable, pero nunca debe establecerse una relación causa efecto.

MINISTROS

"No menos de doscientas personalidades de primer rango intelectual sirvieron en la administración de Gómez" (Arcaya 1983: XX).

La autocracia recibió el respaldo ideológico de intelectuales positivistas que buscaron apoyo teórico en las ideas de Augusto Comte y en el evolucionismo para una solución que ellos justificaban por las carencias y vicios histórico-sociales. El núcleo destacado de esos pensadores lo conformaron: Laureano Vallenilla Lanz (1870-1936), Pedro Manuel Arcaya (1864-1958), José Gil Fortoul (1861-1943) y César Zumeta (1864-1955). Dice Ramón J. Velásquez, que "Ese tiempo venezolano brindaba a los nuevos pensadores razones para llegar a confundir, como anotan constantemente los críticos de Vallenilla Lanz, una situación transitoria producto de la pobreza y el atraso con la fisonomía permanente de una sociedad adulta y la fórmula de gobierno cesarista como el único método eficaz para gobernar una nación" (Arcaya, 1983). Este grupo de pensamiento se impuso la tarea de alegar a favor de la necesidad del gobernante autoritario por la incapacidad transitoria del pueblo para ejercer la democracia, además de apologistas también participaron en diversos puestos relevantes de gobierno. Junto al grupo de positivistas más reconocidos, otros funcionarios jugaron papeles importantes en el aparato público gomecista, no menos de doscientas personalidades de primer rango intelectual sirvieron en cargos de representación política durante los 27 años que duró esa administración: la Presidencia de la República, la Presidencia del Congreso o de la Corte Suprema de Justicia; en las misiones diplomáticas asumían la representación ilustrada del país; en la estructura interna cumplían funciones intelectuales y técnicas que la circunstancias exigían y el propio autócrata consideraba fundamentales.

Los ministros desempeñaron un papel importante en el régimen, se esperaba de ellos ideas e iniciativas para la conducción de los asuntos públicos. Gozaban de cierta libertad de acción cuyo límite era la voluntad del Presidente, un dictador dispuesto a oírlos, evaluar proyectos y recomendaciones, y dejarlos actuar, aunque en otras ocasiones simplemente impusiera su criterio como corresponde a la naturaleza de la autocracia. En las relaciones entre los principales funcionarios del régimen y Gómez, visto hoy a distancia y con interés analítico, existía un pacto con base en objetivos compartidos; por ejemplo, el ministro ponía al servicio de la administración todos sus conocimientos y capacidad de trabajo para mejorar los ingresos fiscales, Gómez le daba su apoyo, lo protegía, lo beneficiaba económicamente para que él y su familia no tuvieran dificultades. En el juego de relaciones de poder interno, así como con gobiernos extranjeros y empresas petroleras, los ministros resultaban piezas importantes que podían llegar a tener públicamente posiciones críticas. Llama la atención -sin generalizar demasiado el caso Gumersindo Torres- que el dictador separara del gobierno a un funcionario de alto nivel y lo reincorporara posteriormente

cuando quizás las condiciones políticas que justificaron la medida habían cambiado. Comportamientos que nos hacen creer que el valor supremo en esas relaciones era la lealtad.

Los hombres del gabinete operaban en un escenario difícil: cargado de intrigas para ganar la confianza del jefe, participando a veces involuntariamente de movimientos en defensa de beneficios políticos y económicos personales, familiares o de grupos diversos. Sus decisiones, aún contando con el indispensable apoyo del Presidente, eran de riesgo, podían afectar poderosos intereses del entorno inmediato (la familia, respetados tachirenses o viejos compañeros de la Revolución Restauradora). Cuando la gestión ministerial tocaba a las compañías petroleras, el peligro aumentaba porque el trato con ellas trascendía lo económico y pisaban terrenos delicados de política interior, así como de relaciones con las grandes potencias; espacio este último muy sensible que Gómez estimó decisivo para mantener y fortalecer el régimen pero que no estuvo ausente de dificultades y potenciales amenazas.

A los servidores públicos del periodo gomecista se les trata despectivamente por su condición de hombres al servicio de la dictadura, del enjuiciamiento se salvan unos pocos casos emblemáticos transformados en ejemplos mayores cuya fama ha trascendido la reducida esfera de los especialistas y se les considera modelos de funcionarios por una opinión pública que en general ve con malos ojos a los burócratas. Nombres destacados aunque no únicos, sólo que otros ministros quedan opacados a la sombra del compromiso nacionalista y la convicción tecnocrática del Dr. Román Cárdenas (09.08.1862-20.08.1950): Ministro de Obras Públicas desde 1910, ocupó luego la cartera de Hacienda en 1913 y permaneció en el cargo hasta 1922. El Dr. Gumersindo Torres (13.01.1875-17.06.1947): Ministro de Fomento en dos oportunidades: 1917/1922 y 1929/2932. Fomento, para la época el Despacho responsable de orientar la política petrolera.

Román Cárdenas pasó un año estudiando finanzas en Londres antes de ocupar el cargo en Hacienda, esa fue su única condición para aceptar el nombramiento. Se dedicó a la reforma de la hacienda pública: aumentó los ingresos sin crear nuevos impuestos sino mejorando el sistema de recaudación, redujo el gasto público y, en general, logró cambios considerados revolucionarios para la época. Cerró su actividad gerencial pública proponiendo la "Ley Orgánica de Hacienda Nacional".

Gumersindo Torres ante los problemas petroleros de la República a principios de la tercera década del siglo pasado, consideró que debía haber alguna forma de competencia en la explotación de los hidrocarburos lo cual permitiría al Gobierno mayor libertad; su otra preocupación, obtener más beneficios con los

impuestos correspondientes. Torres mediante reformas legales de los años 1920, 1921 y 1922, alcanzó para el país ambos objetivos y los ingresos al fisco Nacional crecieron. Llamado por segunda vez al Gabinete en 1929 hizo relevantes aportes con la misma actitud nacionalista. "El papel de Torres en su segunda gestión fue de nuevo valiente, noble y patriótica. Gozó del respaldo personal de Gómez, quien nunca desautorizó sus actuaciones, de las cuales era informado continuamente. En contra de Torres se utilizaron toda clase de maniobras para desplazarlo pero Gómez lo mantuvo hasta que las circunstancias se hicieron diferentes" (Polanco, 1990: 399).

Para Tomás Polanco Alcántara, Román Cárdenas fue "uno de los más eminentes servidores públicos que ha tenido Venezuela" en el siglo XX (Polanco, 1990: 260)⁵. En la presentación de Gumersindo Torres, reconocido como un funcionario ejemplar, podemos abreviar los unánimes, continuos y diversos elogios, con citar sólo a Rómulo Betancourt que en su rol de Presidente de la Junta Revolucionaria de Gobierno asistió en el año 1947 al entierro del Ministro: "Causó sorpresa y extrañeza -dice Betancourt- que el jefe de un régimen empeñado en extraer hasta las últimas raíces del despotismo gomero concurriera a el sepelio de una persona con quien nunca tuvo conocimiento y trato. Fue ese gesto mío una forma de testimoniar el reconocimiento del país (...) a un funcionario que procuró la defensa de los intereses de la Nación..." (Betancourt, 1979: 83).

Los estudios que se hacen acerca del comportamiento de Ministros y otros servidores públicos de comprobadas actuaciones personales patrióticas, nacionalistas y de alto nivel técnico, que además estuvieron fuera de los cargos de decisión y ejecución de las políticas de coersión, están sin embargo condicionados por las comprobadas características represivas del régimen. La autocracia negó la libertad individual, fue implacable con los intentos de organización política e hizo uso de la cárcel y la tortura contra cualquier tipo de disidencia u oposición. La relación con Gómez se basaba en la fidelidad de sus servidores. Dice Polanco Alcántara que el autócrata "les exigía dos actitudes derivadas de la fidelidad: una la de ser veraces, o sea, decirle siempre la verdad; otra la de ser disciplinados, es decir acatar exactamente las instrucciones y órdenes recibidas. (...) Gómez no pareció tenerle miedo nunca a la verdad (...) era evidente que Gómez sentía respeto por quienes le decían la verdad" Los colaboradores "que respetaron esa regla, no tuvieron dificultades en su trato personal con Gómez" (Polanco, 1990: 489-490).

En la biografía de Gómez, Polanco Alcántara trata de responder a la interrogante ¿cómo pensaba el personaje? y se interna brevemente en el tema de los

⁵ Es interesante ver sobre este tema, la tercera parte, Cap. Cuarto: "Tesoro, petróleo y carreteras", pp. 259-274.

valores y la ética. Siguiendo su exposición podemos entender que funcionarios guiados por el compromiso de servir al país, muy correctos en su vida privada, con valores como la honestidad y la sinceridad en las relaciones humanas, se les facilitara entonces la relación con el Presidente y no debería sorprendernos que pudieran sostener sus criterios frente al autócrata y que se sintieran respetados.

Quizás la distancia en el tiempo y las marcadas diferencias entre el pensamiento político de la nación venezolana que concluyó en la Revolución Restauradora y quienes se interesaron por investigar el período 1830-1900, observándolo desde el ambiente democrático de la segunda mitad del siglo pasado, facilitaron los análisis desapasionados de la vida y obra de los intelectuales que en el siglo XIX se aliaron a los caudillos con la ilusión de conducir la República por el sendero constitucional y de respeto a las leyes, convencidos como estaban de que esa era la condición necesaria para el progreso del país. No se comportaron igual con los destacados funcionarios públicos de las primeras décadas del siglo XX, resultaba difícil encontrar equilibrio en los juicios porque la sociedad en transición hacia la democracia vivió desde 1936 en la negación del pasado inmediato fundacional de las estructuras estatales de la nación moderna que queríamos ser. La tarea que se impusieron los líderes del treinta y seis fue la denuncia del terror, la persecución política de los sobrevivientes del gomecismo y difundir la idea democrática. Creyeron firmemente que con la muerte del dictador y su presencia en la escena pública en roles de activistas políticos y jóvenes pensadores modernos comenzaba el siglo XX en Venezuela. Costó mucho reconocer la condición de herederos de la autocracia en lo político, económico y en la organización de la sociedad y del Estado; además, un obstáculo nada despreciable a la hora de esperar mesura y objetividad en la discusión, era que se polemizaba con familiares y actores del régimen de la talla de Pedro Manuel Arcaya.

En los últimos años crece un encomiable esfuerzo por describir y analizar hechos y hombres, acudiendo a fuentes originales sin soslayar informaciones escabrosas, pero alejados del propósito de destruir reputaciones.

“Yo he nombrado Ministros -dice Gómez- sin ser amigos míos, y casi sin conocerlos, pero por la buena fama de sabios” (Velásquez, 1981a). He nombrado a doctores que eran enemigos míos “pero es que yo pienso que si eran tan inteligentes y querían servir conmigo y me iban a hacer quedar bien, pues los debía nombrar” Yo tengo el secreto para que los doctores más importantes y de más nombre de Venezuela, como el Dr. Arcaya, Muñoz Tebar, Zumeta, Guevara Rojas, Gil Fortoul, me sirvan sin trampa. El secreto es el respeto que yo les daba y no permitía que nadie les faltara el respeto; además ellos sabían lo que le podía pasar al que me quisiera enredar, el destierro o la cárcel. Nunca tenía familiaridades ni juegos con ellos, en cambio les ayudaba para que no tuvieran que pensar en el futuro de la familia. A los Ministros no los dejo meter la mano en el Tesoro. Hay muchos Ministros

y muchos Directores que han trabajado por la patria apenas por el sueldo. A los Ministros no los mando yo a hacer presos, a pelear con los alzados o presentarse colgados. Ellos son como la cara del Gobierno. Los brazos son otros, para esas cosas duras tengo yo mis oficiales fieles, para ajustar cuentas, para imponer el orden. Les doy respaldo a mis Ministros y les otorgo toda autoridad, porque yo creo que al Gobierno le toca respaldar a los que saben hacer una cosa determinada y son leales (Velásquez, 1981a).

CONCLUSIONES

La Constitución Efectiva gobernó a Venezuela con mano de hierro durante 27 años (1909-1935) e hizo uso de siete constituciones de papel según necesidades y voluntad del dictador, sirviendo cada una para ampliar el poder centralizado en contraposición a la idea de los revolucionarios liberales europeos que promovieron en el siglo XIX las constituciones escritas como garantía de los derechos ciudadanos y limitación al dominio de los gobernantes. En Venezuela las constituciones establecían las bases formales para organizar el aparato administrativo público, idea que estuvo siempre presente en los fundadores de la República, pero el balance hacia el año 1908 arroja resultados desfavorables, pues los frutos del esfuerzo estabilizador de 1830-1847 se perdieron en la década de los Monagas y las guerras federales; así mismo algunos logros del guzmancismo desaparecieron por las luchas intestinas, anarquía política y bélica, que azotó al país luego que Guzmán dejó definitivamente el gobierno.

Nuestras normas constitucionales seguían siendo a principios del siglo XX la formalización de la voluntad de las élites y de caudillos apoyados en la fuerza de las armas. A partir de 1909 la llamada constitución no escrita la ampliaron con valores políticos, económicos y sociales sesgados ideológicamente para justificar las acciones del autócrata. Las reformas constitucionales del gomecismo diseñaron aproximadamente el perfil del tipo de gobierno posible y el Gendarme Necesario que lo debía conducir.

Los **Ministerios** se convirtieron en la columna vertebral del aparato administrativo para ejecución de las políticas del gobierno centralizado. El nivel federal redujo progresivamente el poder de caudillos y regiones con resultados visibles y efectivos, de manera que a los 16 años de gobierno (1925) la centralización política, militar, legislativa, fiscal, la concentración de los ingresos en Hacienda y Fomento, así como la existencia de un verdadero presupuesto público, era una obra realizada. Las constituciones reflejan esos cambios que conformaban la ampliación del Poder Central, pero es en las Reformas de la Ley de Ministerios (1915, 1920, 1922, 1926, 1928 y 1929) donde mejor se observa la evolución de la Administración Pública. Las reformas amplían las competencias ministeriales distribuyendo funciones que las Constituciones han reservado al Ejecutivo Nacional.

Veamos un ejemplo. La Ley de Ministerios de 1928 (GO No. 16543) conserva los siete organismos heredados de la administración castrista e invariables hasta 1930. Dice la Ley que el Presidente ejercerá las atribuciones que le señala la Constitución Nacional por medio de los Ministerios y señala a continuación asuntos como las funciones de los Ministros (Art. 2). Con la misma Ley el Congreso Nacional autoriza al Presidente en Consejo de Ministros para modificar las funciones de los existentes o bien crear nuevos cuando estén en receso las Cámaras Legislativas. Esa base legal sirvió para crear el Ministerio de Salubridad y de Agricultura y Cría en 1830, considerando "Que la importancia y desarrollo que han alcanzado en la República todos los ramos de la Administración Pública, exigen la creación de un nuevo Ministerio", además se justificó con el argumento de que los otros Ministerios estaban recargados (GO No. 17190). Le asignaron un presupuesto de Bs. 6.827.763,50 (GO No. 17195).

El Gabinete Ejecutivo aumentó a ocho ministerios, esta decisión y la creación de los Institutos Autónomos son los cambios administrativos fundamentales en el período. Los institutos no constituyeron una transformación radical en el momento de su creación pero el paso dado fue decisivo en la historia de la estructuración de la administración pública venezolana entre 1936 y 1998.

La retirada del gobierno no fue **por breves días**, la salida de Cipriano Castro para Europa por razones de salud concluyó en un abandono involuntario y definitivo del gobierno. Las maniobras políticas tuvieron su cima en el golpe incruento de diciembre (1908) que cubrió con un manto constitucional al gomecismo. La estrategia gubernamental siguió desplegándose, vencer bajo presión a los caudillos regionales y convencer políticamente a las élites estaba en el orden del día de aquellos primeros años. Contó Gómez con la situación desastrosa del país que exigía soluciones y estimulaba el anhelo de orden y paz. Ironías de la historia, la urgencia de la democracia sirvió para fundamentar la legitimación inicial de la dictadura.

El régimen llamó a incorporarse para hacer el diagnóstico del país y en las propuestas para mejorarlo invitó a participar en el gobierno a liberales y nacionalistas, a viejos caudillos y jóvenes intelectuales; cuatro años después tenía la fortaleza suficiente y reorientó las relaciones con la sociedad. La unidad política mediante la instauración de un estado autocrático y la unidad económica centralizando los ingresos y redistribuyéndolos de acuerdo al criterio autoritario del Gobierno Federal. Con fines políticos, económicos y militares creó una red de comunicaciones y en efecto realizó la unificación física del territorio nacional. La nueva comunidad social y cultural fue posible porque por primera vez se encontraron y relacionaron los venezolanos de las distintas regiones del país.

La gestión fiscal del régimen expresa sus prioridades, el gasto se orientó a construir el ejército nacional, obras públicas con énfasis en las carreteras, servicio exterior, seguridad y represión. Las áreas sociales, salud, educación, vivienda... fueron abandonadas y en las condiciones políticas impuestas no podía existir presión social significativa. La relación entre el presupuesto de ingresos y el presupuesto de gastos revelan la concepción de la autocracia sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad. La administración va fortaleciéndose y mantiene el mismo número de ministerios lo cual parece sano, pero tampoco amplía competencias en lo social. Las funciones tradicionales del Estado estaban cubiertas y sólo la manifestación del malestar político estimula modificaciones administrativas concretadas en la creación retardada en 1928 del Banco Agrícola con el propósito de dar préstamos a los agricultores, del Banco Obrero en el mismo año con la finalidad de facilitar la adquisición de viviendas y, por último, el Ministerio de Salubridad y Agricultura y Cría en 1930.

Los **ministros** participaban de un proceso consciente y deliberado de unificación política, geográfica y económica del país, ningún movimiento estaba fuera del concierto de la política de fortalecimiento del Poder Federal convertida en premisa del desarrollo. Los ministros servían al autócrata y ejercían el control de una nueva y relativamente poderosa burocracia que apuntalaba la estabilidad del régimen, a cambio de ello gozaban de confianza y recibían protección del autócrata. Llama la atención un artículo incluido en la Ley de Ministerios de 1928 (GO No. 16543) orientado a la protección legal de los funcionarios: "La responsabilidad de cada Ministro queda extinguida de manera definitiva e irrevocable con la aprobación que dé el Congreso, conforme a la constitución Nacional, a las cuentas que hayan presentado".

Los ministros ejercieron funciones políticas en el Consejo de Ministros y en las relaciones personales con el dictador, así como responsabilidad administrativa al frente de sus despachos. El autócrata les consultaba diversas materias en las cuales a su juicio y en la opinión de otras personas confiables estaban muy bien preparados, por lo tanto, sus funciones se extendían también al asesoramiento. El núcleo positivista: Arcaya, Gil Fortoul, Zumeta y Vallenilla, conocidos por la actitud beligerante de ideólogos del régimen, han sido reconocidos por sus actuaciones políticas y también de dirección o asesoría técnica en diversas posiciones, fundamentalmente las ministeriales. Los ministros Cárdenas y Torres ocuparon carteras importantes y por su personalidad y conocimientos científicos descollaron como funcionarios ejemplares. Esas experiencias ratifican la orientación y el comportamiento de Juan Vicente Gómez en la conducción del gobierno y nos hacen pensar que las condiciones para unas relaciones con márgenes de relativa autonomía y despliegue de iniciativas dentro de la política y propósitos de la autocracia no eran imposibles, aunque nunca llegaron a desplegarse en vida del autócrata.

La necesidad histórica de Gendarme sirvió de fundamentación teórica y moral para la participación en el aparato administrativo público. Es arriesgado aceptar o negar en bloque la sinceridad de las posiciones, tampoco es fácil responder todas las interrogantes. ¿Los hechos de fuerza de la autocracia eran el costo que tenía que pagar la población de Venezuela para avanzar hacia la prometida civilización que la anarquía y las utopías liberales del siglo XIX no supieron conquistar? ¿Décadas de marginación política y represión a cualquier intento de organización u opinión tenían justificación en la supuesta minoría de edad de los venezolanos? ¿El propósito sacado de los textos positivistas y evolucionistas de pasar de la 'solidaridad mecánica' que caracterizaba a la sociedad rural cohesionada por el caudillismo, a la 'solidaridad orgánica' propia de la sociedad democrática moderna, estaba por encima de cualquier otro valor humano?

Laureano Vallenilla, según testimonio de su hijo, exclamó al enterarse de la muerte de Gómez: "¡Se murió el loquero!" (...) "Fue un hombre importante y patriota, a su manera y de acuerdo con su formación. Un mediocre no se mantiene veintisiete años en el poder" (...) "nunca quise traficar con mis ideas. Me he limitado a exponerlas y las juzgo valederas para muchos años, al menos que en Venezuela se cumpla un proceso radical de transformación" (Vallenilla, 1991). "Siempre creí, y lo sigo creyendo, que más me debía el General Gómez a mí que yo a él..." (Vallenilla, 1991).

César Zumeta de encendidas polémicas periodísticas contra Guzmán, contra Castro, contra Andueza Palacio, que prefiere la expulsión del país o el exilio voluntario antes que ceder frente al poder. Zumeta que aboga por el voto directo y secreto, que se pronuncia por "los derechos políticos de la masa popular"; decide colaborar con el autócrata. Opina Luis Ricardo Dávila en la biografía de César Zumeta, lo siguiente: "No hay duda de que su relación con el régimen gomecista le incomodaba. No estaba de acuerdo con aquello, pero era la única realidad política existente para crear condiciones adecuadas a la vida nacional..." y dice también Dávila que, "A lo mejor se trataba de no seguir perdiendo miserablemente el tiempo, ni de hacérselo perder a Venezuela", luego cita a Zumeta quien reflexionaba críticamente en 1929: "El General Gómez es un mal necesario. Es mejor que la guerra civil. Hacía falta un despotismo prolongado para pacificar al país. Lamentablemente ese régimen duro, inflexible, no ha sido aprovechado para cumplir obra de progreso efectivo (...) En cambio se han implantado monopolios odiosos y la crueldad del gobierno es infinita".

El tema de los intelectuales que sirvieron al régimen gomecista es ineludible en el estudio de los 27 años en los cuales se estructuró la administración pública venezolana, por tanto no podíamos dejar de expresar la inquietud y al menos formular alguna pregunta de las muchas que nos hacemos, pero el tema rebasa ampliamente los propósitos de este trabajo.

La burocracia no derivó espontánea del aumento de las actividades estatales, lo dijimos en la introducción y hemos tratado en estas páginas de darle contenido a tal afirmación provisional. Crear o reorganizar instituciones públicas para fortalecer el gobierno fue uno de los objetivos del autócrata y de la élite que prestó su inteligencia y capacidad de gestión para mantener al Gendarme Necesario en el poder. La administración pública centralizada junto con la explotación del petróleo y la formación del Ejército Nacional fueron los pilares del régimen y lo trascendieron. El país vive de la renta petrolera con todas las ventajas de crecientes ingresos financieros y las deformaciones que se derivan de la economía rentista; Fuerzas Armadas Nacionales de tendencias militaristas y la gravitación de árbitro político armado, pero sostén de la democracia por cuatro décadas; administración pública objeto de clientelismo partidista y espació de cohecho, que oscurecen pero no niegan los nichos de excelencia y el haber sido reflejo del progreso profesional de la nación. Instituciones con virtudes y defectos, herencia de la autocracia gomecista.

Muere el dictador y queda, es cierto, la infraestructura material e institucional y la sociedad evidentemente desatendida, maltratada por una ideología y práctica política que no valora al hombre. Un pobre desarrollo humano que provoca duros cuestionamientos y juicios pesimistas sobre el retraso del país en relación con la humanidad. La discusión: ¿Cuándo comenzó para los venezolanos el siglo XX? Si de una cronología política se trata podemos decir ahora, apreciando los progresos materiales del período gomecista, que los venezolanos recibimos el nuevo siglo en enero de 1909, mas el simbolismo de las fechas es irrelevante; ni nueve ni treinta y seis años de civilización nos separaban de los países avanzados que desde principios del siglo se encontraban en la segunda revolución industrial, mientras Venezuela seguía teniendo una economía fundamentalmente agrícola, la relación monetaria no dominaba en las haciendas y pueblos rurales donde estaba la mayoría de la población, en general un bajo nivel de producción. Cien años de retraso y la brecha con los países avanzados continuó abriéndose aún después de conquistar la democracia política, una condición necesaria para la modernización del país pero no suficiente, pues la democracia política carece de poderes mágicos para meternos de una vez en la modernidad. Es decir, siguiendo el pensamiento de los políticos e intelectuales del '36, ser modernos era tener un país libre en el cual desaparecieran las amenazas dictatoriales, con partidos políticos democráticos, sin analfabetos, con industrias, con salud, viviendas y alimentos para toda la población. Hacía falta un poco más, romper con el modelo dependiente de la renta petrolera y orientarnos por nuestro propio camino sin recorrer necesariamente las etapas de la civilización industrial para tomar con los recursos a disposición el tren del progreso. Cerrar la brecha entre la sociedad tradicional venezolana y las naciones más desarrolladas (Estados Unidos, Francia, Alemania, Inglaterra...).

Impensable que el gobierno gomecista hiciera del país una nación moderna, su naturaleza autocrática, así como la ideología de inspiración positivista y evolucionista se lo impedían. Los avances materiales desataron nuevas fuerzas sociales y emergieron en la población aspiraciones propias de hombres y mujeres que habían entrado en contacto con la industria más avanzada del momento, que se comunicaron por primera vez y desarrollaron el intercambio cultural natural de los habitantes de un territorio unificado en el cual se hablaba la misma lengua y tenían noción de patria. El régimen no reunía condiciones para comprender y canalizar las nuevas fuerzas desatadas. No hay modernización con exclusión de la mayorías nacionales de las decisiones que se tomaban sin consultarlos, como en realidad se hacía porque eran minusválidos políticos. En su primer manifiesto, aún en el papel formal de encargado de la presidencia, se encuentran valiosos indicios del programa real de una autocracia que resultó vitalicia. En 1936 muere Juan Vicente Gómez, Venezuela no había superado las condiciones que la caracterizaban como una nación atrasada pero se parecía poco al país que abandonó Castro "por breves días" en 1908.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arcaya, Pedro Manuel (1983), "Prologo" de R. J. Velásquez, *Memorias*, Librería Historia, 2da. Edición, Caracas.

Betancourt, Rómulo (1979), *Venezuela, política y petróleo*, Barral, S. A., Barcelona, España.

Blanco, José Félix y Ramón Azpurua (1977), *Documentos para la historia de la vida pública del Libertador*, Ediciones de la Presidencia de la república, 15 tomos, Caracas.

Congreso de la República (1983), "Primer Congreso de Municipalidades de Venezuela, 1913", V. 9, T. IV, *Pensamiento Político Venezolano del Siglo XX (Documentos para su estudio)*, Caracas.

Davila, Luis Ricardo (2006), *César Zumeta*, Biblioteca Biográfica Venezolana, Vol. 34, El Nacional, Caracas.

Fundación Polar (1989), *Diccionario de Historia de Venezuela*, Fundación Polar, Caracas.

Gaceta Oficial No. 10549, Año XXVII del 23 de noviembre de 1908.

— No. 18831, Año LXIV del 18 de diciembre de 1935.

García-Pelayo, Manuel (1998), "Orden, Ordenación y Organización", *Cuadernos de la Fundación Manuel García Pelayo*, No. 3, Fundación García Pelayo, Caracas.

- García Ponce, Antonio (2006), *Cipriano Castro*, Biblioteca Biográfica Venezolana, Vol. 30, El Nacional, Caracas.
- Gil Fortoul, José (1967), *Historia Constitucional de Venezuela*, Librería Piñango, 3 tomos, Caracas.
- González Guinán, Francisco (1954), *Historia Contemporánea de Venezuela*, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas.
- Polanco Alcántara, Tomás (1990), *Juan Vicente Gómez (aproximaciones a un biografía)*, Academia Nacional de la Historia, Grijalbo S.A., Caracas.
- Presidencia de la República (1962), *Documentos que hicieron historia (siglo y medio de vida republicana), 1810-1961*, Ediciones Conmemorativas del Sesquicentenario de la Independencia, dos tomos, Caracas.
- (1995), *Boletín del Archivo Histórico de Miraflores*, No. 145-146, Caracas.
- Vallenilla Lanz, Laureano (1991), *Cesarismo Democrático y otros textos*, Biblioteca Ayacucho, Vol. 164, Caracas.
- Velásquez, Ramón J. (1981a), *Confidencias Imaginarias de Juan Vicente Gómez*, Centauro, Caracas.
- (1981b), "Cipriano Castro-Juan Vicente Gómez 1899-1935" *Memorias de Venezuela*, 4 volúmenes, Recopilador R. J. Velásquez, Centauro, Caracas.
- (1988), "Cipriano Castro, Juan Vicente Gómez y la integración nacional", *Apreciación del Proceso Histórico Venezolano*, Fundación Universidad Metropolitana, Fondo Editorial Interfundaciones, Colección Seminarios, Caracas.
- Ziems, Ángel (1979), *El Gomecismo y la Formación del Ejército Nacional*, Editorial Ateneo de Caracas, Caracas.