

EL PROCESO CONSTITUCIONAL DURANTE LAS DICTADURAS ANDINAS¹

Jesús Rondón Nucete

Escuela de Derecho

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Universidad de Los Andes

El tema de esta conferencia es, sin duda, extraño. En el lenguaje común (no jurídico), los términos “constitución” y “dictadura” se tienen como opuestos. Y lo eran para los venezolanos de los años 50. Por eso, a primera vista, hablar de un proceso constitucional durante una época de dictaduras puede parecer un contrasentido. O casi, ofrecer un argumento para la literatura o el cine del absurdo, tendencia de tiempos muy recientes, fundada en las inquietudes propias de hombre moderno.

Cipriano Castro conquistó el poder, a la cabeza de un ejército revolucionario —aunque llamado “restaurador”—en octubre de 1899, y por 9 años gobernó (primero con el título de Jefe Supremo y luego con el de Presidente) como un verdadero dictador. No obstante hizo aprobar dos constituciones y él mismo dictó varios actos constitucionales. Su compadre, Juan Vicente Gómez, le arrebató el poder en diciembre de 1908. En las más variadas formas, desde el respeto aparente a la legalidad hasta la más cruel tiranía, con los más diversos títulos (curiosos algunos) y a través de varios poderhabientes (no exentos de renombre), lo ejerció hasta su muerte, ocurrida en diciembre de 1935. Sin embargo durante esos 27 años se promulgaron ocho constituciones, ninguna de las cuales se cumplió efectivamente. Hecho insólito: fue precisamente a comienzos de la época de las dictaduras (en 1901) cuando se recogió en el texto constitucional el principio de la legalidad. Fue una concesión a la doctrina —que cultivaban eminentes juristas—, que no tuvo consecuencias reales.

¹ *Ciclo de Conferencias “Historia y Balance del siglo XX Venezolano”. 10 de octubre de 1985.*

Pero la multiplicidad de textos (10 cartas y otros muchos actos) indica algo más que un continuo afán de cambios. En verdad, durante aquel tiempo el país se transformó, aunque no siempre como resultado de la voluntad política. Y las transformaciones históricas obligaron a adaptar las instituciones —especialmente las jurídicas y administrativas— a las nuevas realidades. Las adaptaciones normativas no siempre se hicieron de buen grado. Más bien se impusieron por la fuerza de los hechos. Voluntarias sí fueron otras modificaciones: aquellas a través de las cuales se permitió el cumplimiento de las ambiciones de los gobernantes, o se facilitó el establecimiento y expansión de algunos intereses nacionales y extranjeros, o se justificó —a priori o a posteriori según las conveniencias del momento— una decisión a la adopción de medidas o prácticas gubernamentales. Se observa, en todo caso, una “sumisión mítica” a la norma, propia de no pocos jefes primitivos.

Ni Cipriano Castro ni Juan Vicente Gómez mostraron, en las formas, desprecio por la Ley. Sus procedimientos eran diferentes a los de José Tadeo Monagas, quien sentenció: “La Constitución sirve para todo” (según anotó un testigo, Lucio Pulido en *Recuerdos Históricos*). Más bien, se esforzaron en aparecer como magistrados sometidos a las normas legales. Además, así lo manifestaron en repetidas ocasiones.

1. Diez Constituciones en 36 años de Dictaduras

Durante el largo período de las dictaduras andinas —que se extiende por 36 años, 1 mes y 24 días— se promulgaron 10 constituciones: una cada 3 años y un poco más de 7 meses. No obstante, durante ese tiempo el país fue gobernado por solo 2 dictadores: el primero se mantuvo por 9 años y casi dos meses, y el segundo por 27 años (faltaron 2 días para ser exactos). Salvo los de 1901 y 1909, los nuevos textos, pues, no trataron de justificar cambios gubernamentales (como había ocurrido antes), sino más bien de asegurar la permanencia de quienes ejercían el poder. Extraña situación: se puede observar gran inestabilidad normativa en un régimen de notable continuidad política. Ello tiene dos explicaciones: de una parte, la inestabili-

dad jurídica fue mas aparente que real; y de otro lado, la continuidad de los gobernantes no impidió transformaciones económicas y sociales profundas.

Antes había sido diferente. Desde 1830, cuando se reconstituyó la República, hasta 1899, cuando los andinos llegaron al Capitolio, —68 años y 11 meses—, en Venezuela se dictaron 8 constituciones: una cada 8 años y 7 meses. Fueron éstas:

	Fecha	Presidente	Motivo
1.	1830 (24.9)	J.A. Páez	Reconstitución de la República
2.	1857 (18.4)	J. T. Monagas	Reelección Presidencial
3.	1858 (31.12)	J. Castro	Revolución de Marzo
4.	1864 (22.4)	J.C. Falcón	Triunfo de la Federación
5.	1874 (27.5)	Guzmán Blanco	Revolución de Abril
6.	1881 (27.4)	Guzmán Blanco	Revolución Reivindicadora
7.	1891 (16.4)	Andueza Palacio	Reelección Presidencial
8.	1893 (21.6)	J. Crespo	Revolución Legalista

Como puede verse, seis de esas constituciones pretendían legalizar la toma del poder por revoluciones o actos de fuerza, y las otras (las de 1857 y 1891), abrir caminos al continuismo presidencial. Sólo dos (las de 1830 y 1864), establecieron sistemas distintos de los anteriormente existentes.

Las constituciones que se dictaron a partir de 1904 (salvo la de 1909, como se anotó), no reflejan cambios importantes en el poder. Algunas (la de 1904 y las dos de 1914), permitieron la continuidad de los dictadores; otras resolvieron problemas específicos en el ejercicio del gobierno; y una (la de

1925), pretendió modernizar el viejo texto que tenía demasiados remiendos de distinto corte. Pero, también, algunas (las de 1901, 1904, 1914 y 1925) incorporaron normas para facilitar el proceso de concentración y centralización política. Y no hay duda de que algunas disposiciones de las de 1925 y 1931 reflejaron los profundos cambios ocurridos en el país durante aquellas décadas. Esas constituciones fueron las siguientes:

Fecha Presidente Motivo

1.	1901 (29.3)	C. Castro	Revolución Restauradora
2.	1904 (27.4)	C. Castro	Aclamación de Castro
3.	1909 (5.8)	J.V. Gómez	Rehabilitación Nacional
4.	19141 (19.4)	V. Márquez	Reelección Presidencial
5.	1914 (19.6)	V. Márquez	Reelección Presidencial
6.	1922 (24.6)	V. Márquez	Dictadura Familiar
7.	1915 (1.7)	J.V. Gómez,	Centralización y Modernización
8.	11928 (23.5)	J.V. Gómez	Prohibición del Comunismo
9.	1929 (29.5)	J.B. Pérez	Separación de Potestades
10.	1931 (9.7)	P. Itriago	Concentración de Potestades

En realidad, cada una de esas constituciones tenía un objetivo político específico. La de 1901 legalizó la toma del poder por C. Castro (revolución Restauradora) y la de 1909 su sustitución por J.V. Gómez ocurrida mediante el golpe de estado del 19 de diciembre del año anterior (rehabilitación Nacional). La de 1904 prolongó el período presidencial de Castro (que terminaba en 1907) para llevarlo hasta 1911; y las dos de 1914 permitieron la reelección indefinida de Gómez (cuyo período culminaba ese mismo año). La de 1922 creó las Vicepresidencias (con el propósito de establecer una dictadura familiar con sucesión dinástica); pero la de 1928 eliminó tales

cargos (para evitar divisiones entre los miembros del clan como las que se presentaron a partir de 1923). La segunda de 1914 —como después la de 1929—, separó el ejercicio de las potestades civil y militar porque Gómez, que no ejercía el cargo de Presidente, nunca quiso dejar el de Comandante en Jefe; pero la de 1922 (como también la de 1931), concentró en el mismo funcionario ambos cargos (porque ya Gómez asumía de nuevo la Presidencia). En fin, la Constitución de 1925 culminó el proceso de centralización de las entidades federales y de concentración del poder iniciado en 1899; pero también permitió la permanencia indefinida del Presidente fuera de la capital nacional (lo que evitó a Gómez, que ya vivía en Maracay, las molestias de los frecuentes viajes a Caracas).

Todas esas reformas constitucionales se caracterizaron, pues, por ser:

1. *Casuísticas*: por cuanto daban solución a problemas específicos, algunos de carácter temporal —de efectos muy pasajeros— o meramente circunstancial. Una reforma, a veces, ya preveía otra. Así la constitución se amoldaba a las conveniencias del dictador en el momento. Como un traje, hecho o recortado a la medida.
2. *Engañosas*: por cuanto revestían de legalidad actos que eran contrarios al espíritu y a las normas de la constitución vigente. Gómez, muy celoso de las formas, hacía reformar previamente las disposiciones jurídicas, para proceder luego a cumplir sus designios. Era aquella una constitucionalidad engañosa.

Los historiadores han llamado la atención sobre este último aspecto. Dice Antonio Arellano Moreno (*Las Siete Reformas Constitucionales del General Juan Vicente Gómez*): “Especialmente, desde los tiempos de Napoleón, ha sido preocupación de los Jefes absolutos de revestir sus actos volitivos con manto de legalidad. No hacer nada que no esté regulado o autorizado por la Ley”. Gómez creaba primero la norma jurídica y luego se acomodaba a ella, destruía “el derecho existente para sustituirlo por otro casuístico, utilitario, personal”. De esta forma, todos sus actos quedaban “enmarcados

dentro de la más absoluta legalidad”. En todo caso, señala el mismo autor, podía siempre apelar a la fuerza: “porque sabía que solo él era el depositario del mando y cuando hubiera fallado alguno de esos recursos reformistas, habría recurrido a la salida universal de todo Dictador, al recurso de hecho”. Como Alejandro en Frigia, habría cortado también él con su espada el Nudo Gordiano de cualquier dificultad creada ingeniosamente. No habría malgastado su tiempo tratando de deshacerlo. Ese “es el procedimiento regular del dictador nato cuando encuentra en su camino obstáculos de mitos o leyes”. Después, los jurisconsultos del sistema, los “plumarios” sumisos, se encargarían de “presentar los hechos dentro del marco de la Ley”.

Dentro del proceso pueden señalarse dos etapas: Una, que se corresponde con el *Ascenso y la Consolidación* en el Poder de los Dictadores Andinos; y otra que comprende la *Búsqueda del Poder Total*. En cada etapa se dictaron varios textos constitucionales que reflejaban la evolución de las circunstancias. Así:

Primera Etapa: entre 1899 y 1909 se dictaron tres constituciones

Es de advertir que después del triunfo de Castro, y en un caso antes de su llegada a Caracas, se dictaron algunos actos de rango constitucional. Entre ellos deben señalarse:

- Tratado de Paz del 21 de octubre de 1899 por el cual se resigna el Poder en el General Cipriano Castro, “para que organice la República provisionalmente, bajo el sistema federal y conforme a los principios liberales”;
- Decreto del 23 de octubre de 1899 por el cual Cipriano Castro asume el Poder Ejecutivo de la República y decide que por decretos “se dispondrá lo conveniente para llegar a la reorganización definitiva de la República”. Fue éste el último de la serie de actos de traspaso irregular del poder en el siglo XIX. No volvería ocurrir uno semejante —al menos en las formas—

hasta el 18 de octubre de 1945. En adelante, el traspaso de poder se hizo de acuerdo a lo prescrito en las normas constitucionales;

- Decretos del 28 de octubre de 1899, 15 de marzo de 1900 y 3 de agosto de 1900 por los cuales se establece la división política del país y se organiza el poder público de las entidades federales; y
- Decreto del 3 de octubre de 1900 por el cual se convoca la Asamblea Nacional Constituyente.

Las constituciones fueron las siguientes:

- La de 1901: sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente, convocada por C. Castro y que se instaló en Caracas el 20 de febrero de 1901. Este texto refleja el triunfo de la Revolución Restauradora. Si bien recoge el “principio de la legalidad”, fundamento de la actuación de los estados modernos, y crea la institución del Procurador General de la Nación, sus normas tienden, en verdad, a consolidar el poder presidencial: la elección la hacen los Consejos Municipales y no el pueblo en forma directa, y el período gubernamental se lleva a 6 años (aunque desde 1830 se había fijado en 4 ó 2 años). También, elimina el Consejo de Gobierno.
- La de 1904: sancionada por el Congreso Constituyente, organismo en que se había convertido el Congreso el 20 de abril de aquel año a petición de las Municipalidades y de las Asambleas Legislativas de los Estados. Este procedimiento, no previsto en la Constitución de 1901, permitió obviar el difícil y largo proceso que la misma establecía para su reforma. Fue dictada después de la victoria del gobierno de los andinos sobre los viejos caudillos que se habían alzado en armas en la Revolución Libertadora (1902-1903). Por eso, refleja el comienzo de la centralización política y de la aparición de un verdadero ejército nacional. Prevé la continuidad de Castro en el poder: el período de seis años del Presidente, elegido por un reducido Cuerpo Electoral (de 14 miembros del Congreso Nacional) se inicia el 23 de mayo de 1905. Las Cámaras sólo se reúnen cada dos años por 90 días

improrrogables. Y se establece la Corte Federal y de Casación, en lugar de las dos Cortes anteriores.

· La de 1909: sancionada por el Congreso (como antes las de 1857, 1874, 1881 y 1891) con la aprobación, por primera vez, de las Asambleas Legislativas de los Estados. Fue dictada después del golpe de Estado que permitió el ascenso de J. V. Gómez al poder, en diciembre de 1908. Recoge un complejo y tácito compromiso entre el nuevo mandatario y quienes creen ingenuamente que pueden manejarlo. Se restablece el Consejo de Gobierno. La elección del Presidente se confía al Congreso (lo que se mantendrá hasta 1947). El período se reduce a cuatro años y el funcionario no puede ser reelecto. Pero se prolonga el gobierno de Gómez, quien era Vicepresidente Encargado de la Presidencia. Como tal, debía ejercer hasta 1911. La nueva Constitución prevé la elección de un Presidente Provisional (en agosto de 1909) para cumplir las funciones del cargo hasta la elección definitiva del titular, lo que tendría lugar en abril de 1910. De esa forma, se asegura su continuidad hasta 1914... por lo menos. También aquel texto restableció los 20 Estados de la Unión (reducidos a 13 en 1904).

Segunda Etapa: entre 1914 y 1935 se dictaron siete constituciones. Pero se abre con un acto de rango constitucional que cumplen los Estados: la convocatoria de un Congreso de Diputados Plenipotenciarios con el objeto de resolver lo conducente y formular un nuevo Pacto Federal, como consecuencia de vencerse el período el 20 de febrero de 1914, sin haberse renovado los poderes públicos, por encontrarse suspendidas las garantías constitucionales. Por decisión de los Estados quedó insubsistente, el 19 de abril de aquel mismo año, la Carta de 1909.

Y con ella las disposiciones relativas al Poder Ejecutivo (entre las que se contaban la que fijaba el período en 4 años y la que prohibía la reelección del titular del cargo). De esa forma se abría la puerta al establecimiento de la dictadura vitalicia de J. V. Gómez, que concentraría en adelante todos los poderes.

Las constituciones fueron las siguientes:

- Las dos de 1914: sancionadas por el Congreso de Plenipotenciarios de los Estados. Este organismo, que por su carácter actuó sin tomar en cuenta las disposiciones vigentes referentes a la reforma constitucional, dictó primero un Estatuto Constitucional Provisorio que estableció los cargos de Presidente Provisional (para el que fue elegido V. Márquez Bustillos), y de Comandante en Jefe del Ejército Nacional (para el que fue elegido el General J.V. Gómez), y eliminó el Consejo de Gobierno. Luego aprobó una Constitución, con el voto favorable de las Asambleas de Plenipotenciarios de los Distritos, que alargó el período presidencial a siete años y previó la posibilidad de reelección en el cargo (lo que solo se prohibirá en 1936). Mantuvo la figura de Presidente Provisional —que duraría hasta que el Presidente Electo tomara posesión—, y el cargo de Comandante en Jefe separado de aquél. El Congreso ordinario, reunido en la forma prevista en la nueva Constitución, procedió el 3 de mayo de 1915 a elegir a Gómez como Presidente de la República para el período 1915-1922. Así llegaba al final un largo y complejo proceso comenzado en agosto de 1913. “Todo ha sido hecho —escribió Jacinto López en 1921 (*Los últimos veinte años en Venezuela*)— con la idea de la dominación personal absoluta y perpetua. Al cabo de seis años de posesión continua y discrecional del poder, Gómez realizaba su sueño dinástico dándole formas constitucionales”. Es bueno agregar que Gómez no tomó posesión del cargo de Presidente y que la provisionalidad duró siete años.
- La de 1922: sancionada por el Congreso con la aprobación (como lo serán las de 1925, 1928, 1929 y 1931) de las Asambleas Legislativas de los Estados. Se limitó a crear los cargos de Vicepresidentes (eliminados desde 1909) y a unificar los de Presidente y Comandante en Jefe.
- La de 1925: sancionada por el Congreso, representa un momento importante en la evolución constitucional de las dictaduras andinas: “culminación ideológica y política del período” —la llama Ramón Escobar

Salom (*Orden Político e Historia en Venezuela*)—. Como ya se dijo, pretende dos objetivos: uno, culminar los procesos de centralización, mediante el aumento de las competencias de la Nación, y de concentración del poder, por la delegación de facultades —como la de designar los Presidentes de los Estados— en el Presidente de la República; y dos, modernizar el texto, que databa en verdad de 1864, e incorporar en él algunas instituciones necesarias. Así, se hace del Consejo de Ministros órgano de consulta obligada en ciertas materias; se crea el Ministerio Público como órgano autónomo y se perfecciona el control de la constitucionalidad por la Corte Federal y de Casación ante el ejercicio de una acción que tiene carácter popular. El autor arriba citado dice que “estos hechos reflejan una preocupación que podría calificarse de preciosista, desde el punto de vista jurídico”. El proyecto de aquella reforma general fue redactado por Pedro Manuel Arcaya M., quien era Ministro de Relaciones Interiores. Notable jurista y propulsor de importantes iniciativas legales, se le tiene como una de las principales figuras de la llamada Generación Positivista Venezolana.

• Las de 1928, 1929 y 1931: sancionadas por el Congreso, apenas si hacen algunas modificaciones políticas menores ya mencionadas. Además, la de 1928 elimina la Vicepresidencia (era solo una desde 1925), y dispone que las faltas absolutas del Presidente las suple el Ministro que decida el Gabinete mientras el Congreso procede a realizar nueva elección (procedimiento que se utilizará en 1935 a la muerte de J. V. Gómez para designar al General Eleazar López Contreras), y crea el procedimiento contencioso para el control de la legalidad de los actos del poder público. La de 1931 fija en 3 meses el término de caducidad de la acción de nulidad de los actos administrativos.

Las reformas constitucionales reflejan las transformaciones del país

Entre 1899 (Revolución Restauradora) y 1935 (muerte de J. V. Gómez), Venezuela se transformó. Otra cosa pareciera indicar la conocida y repetida frase de Mariano Picón Salas, según la cual el siglo XX venezolano comen-

zó en 1936. En verdad, el país no permaneció igual durante las décadas que siguieron a la toma del poder por los andinos. Ocurrieron entonces grandes cambios: unos —como el proceso de integración política— impulsados por las dictaduras; otros —como la actuación de nuevos factores económicos y sociales— que eran resultado del surgimiento, desde las entrañas de la tierra, de un producto —el petróleo— que dio inmensa riqueza al Estado. Como consecuencia, para diciembre de 1935, Venezuela era diferente al país que vio, a finales del siglo anterior recorrer por los caminos que llevaban desde la frontera tachirense hasta la capital de la República, una invasión de jinetes montañoses, que se parecía a muchas otras que habían intentado la conquista del poder.

Muchos, es cierto, no vieron esos cambios cuando se produjeron. Para la inmensa mayoría solo fueron visibles en 1936. Pero sí los observaron los hombres de las dictaduras, o por lo menos un grupo de ellos: los que formaban los niveles de dirección y tomaban las decisiones. Lamentablemente no los comprendieron y si lo hicieron no supieron o no quisieron aprovechar todas las posibilidades que les ofrecían para impulsar el desarrollo económico y social del país. En todo caso, emprendieron algunas reformas constitucionales y legales para adaptar los textos jurídicos a las nuevas condiciones y para ofrecer respuestas a las exigencias creadas por todas aquellas transformaciones. Es de señalar que tales reformas fueron limitadas y más importantes en los campos social y económico —recuérdese la legislación civil y mercantil y la reorganización de la Hacienda pública— que en el político y administrativo. En este último siempre imperaba el temor.

Las diez constituciones que se dictaron durante los treinta y seis años de las dictaduras andinas, cuyo contenido general se ha esbozado, no fueron resultado de los simples afanes reformistas de los Jefes Supremos de la Causa (Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez). Es cierto, como ya se ha expuesto, que en cada caso hubo un motivo político, a veces, de poca importancia —como evitar las molestias del viaje de Maracay a Caracas del dictador que se volvía viejo— otras, de mayor significación. Pero, también cada uno de esos textos fue adaptando normas, o incorporando institucio-

nes, o disponiendo soluciones, todo necesario ante una realidad que se hacía diferente con las transformaciones que sufría. De alguna manera, pues, las varias constituciones reflejan —más allá de lo anecdótico en lo que se insiste con frecuencia— los profundos cambios que se produjeron en el país durante las primeras décadas de este siglo y que afectaron en todos los órdenes —y no solo en el político— la vida de nuestra sociedad.

Pedro Manuel Arcaya —uno de los más notables juristas del positivismo venezolano y, de los más influyentes hombres del gomecismo— escribió en sus *Memorias*: “las constituciones escritas tienen poca influencia en las sociedades si no corresponden a un conjunto de circunstancias y factores que puedan hacerlas efectivas, y así lo demuestra la historia”. Sin duda conocía —muchas de sus páginas sobre la historia nacional lo revelan— la distancia que existió siempre en nuestro medio entre la constitución escrita y la constitución real. No cesó esta circunstancia durante el tiempo de las dictaduras andinas. Y en muchos aspectos (como el referente a los derechos de las personas) se agravó, hasta el punto que no había relación alguna entre la norma y la realidad; pero, en otros, hubo el interés de adaptar la norma o de recoger los cambios en el texto jurídico. Así ocurrió en relación con algunas materias. De esa forma, como se verá de seguidas, la evolución constitucional servía también a los intereses de las dictaduras.

Las constituciones del período que se inició en 1899 y que se prolongó hasta 1935 atendieron primordialmente tres materias (la estructura del estado, el alcance de las funciones estatales y el ejercicio del poder público), sobre las cuales se había discutido mucho —y se continuaría haciéndolo— y se habían propuesto diversas soluciones (a decir verdad, ninguna efectiva). Las disposiciones que sobre las mismas se tomaron en los nuevos textos —cuya trascendencia llega hasta hoy— no fueron, sin embargo, resultado de debates teóricos entre sabios o expertos, sino de un proceso continuo, dirigido con mano firme, a la que se le señaló desde sus inicios un propósito determinado: el fortalecimiento del Estado. Las circunstancias históricas y hasta los hechos naturales lo favorecieron. Y fue cumplido con precisión casi matemática.

La lectura ordenada de los diferentes textos muestra cómo cada reforma representa un paso en la dirección señalada. Entonces pierden importancia los motivos inmediatos que las impulsaron y que, en realidad, no fueron sino pretextos para hacerlas aprobar con toda rapidez.

Con la finalidad general de lograr el fortalecimiento del Estado, las constituciones de las dictaduras andinas dispusieron normas para conseguir tres objetivos concretos: la integración total de las entidades en un Estado centralizado, la ampliación de las funciones estatales y la concentración del poder en el órgano ejecutivo. Conviene referirse a cada uno de ellos:

1.- La integración de las entidades en un Estado centralizado:

Venezuela llegó a la independencia sin que hubiera concluido el proceso de integración que la Corona Española comenzó solo, como parte de las reformas borbónicas, a finales del siglo XVIII. Hasta entonces el territorio estaba dividido en seis Provincias, distintas unas de otras y sujetas a jurisdicciones diferentes. Esas Provincias, que tenían gobierno propio, carecían de vínculos políticos entre sí. España intentó su integración en un proceso de creación de instituciones, con sede en Caracas, con autoridad sobre todas ellas.

Pero el proceso no culminó con la creación de una autoridad política nacional. De manera que cuando se inicia el movimiento de independencia no existe y cada Provincia asume el derecho de decidir su destino. Así, mientras Cumaná, Barcelona (que se separa de la anterior), Margarita, Barinas, Mérida (que se separa de Maracaibo) y Trujillo (que se separa de Caracas) adhieren a la Junta de Caracas, por su lado Maracaibo, Guayana y Coro (que también se separa de Caracas) se mantienen leales al Rey. Las primeras concurren a un Congreso que se instala en Caracas en marzo de 1811. Ese Congreso vino a ser la primera autoridad política nacional de nuestra historia. Con ese carácter declaró la independencia de España y sancionó la Constitución del Estado.

La autonomía original de las Provincias influyó decisivamente en la organización del Estado. En 1811 el Congreso adoptó una estructura federal similar a la de los Estados Unidos de América, lo que fue objeto de muchas críticas. Pero en 1819 el Libertador se inclinó por una estructura centralizada, lo que provocó fuerte oposición. En 1830, al reconstituirse la República, el Congreso de Valencia adoptó una solución intermedia: se reconoció autonomía a las Provincias dentro de un Estado centralizado. Este sistema parecido al actual funcionó bastante bien hasta 1848, cuando, en la práctica, desapareció con el establecimiento de la autocracia de J.T. Monagas. En 1864 se volvió a la estructura federal. Eran ya veinte Provincias convertidas en Estados y, a la larga, en feudos de sus respectivos caudillos.

El poder central se vino a menos y sus órganos apenas si eran acatados. Ramón J. Velázquez, en *La Caída del Liberalismo Amarillo*, explica: “Cada uno de los Estados de la alianza federal es en verdad un gran feudo, subdividido o repartido en verdaderas encomiendas políticas entre los tenientes o aliados de los grandes señores provinciales”. Por su parte, D. A. Rangel (*Los Andinos en el Poder*), anota: “El régimen federal reposaba en el equilibrio inestable que proporcionaba un caudillo nacional. Su prestigio y su autoridad eran como el lazo de unión entre las desperdigadas regiones venezolanas convertidas en feudos por la lanza de los caciques victoriosos... El Presidente actuaba como un “primus inter pare” de la numerosa familia de caudillos que se apropiaban de las distintas regiones del país”.

Con tal sistema la guerra se hizo permanente. Para defender el gobierno en funciones o para acompañar a quien pretende derrocarlo. Son muchos los que intentan un golpe de suerte. Y la guerra impide el crecimiento de la población y el progreso económico. Miles mueren en los campos de batalla o por las enfermedades que nadie combate. Los campos se encuentran abandonados. Y no hay brazos para trabajarlos. La antigua riqueza (el cacao o el tabaco) desaparece como los rebaños de ganado. Poco a poco se pierde la unidad nacional, nunca lograda plenamente. Y el país queda al borde de la desintegración y a merced de los intereses de las grandes potencias.

Las dictaduras andinas revierten la situación. En 1903 Cipriano Castro, a través de su brazo armado (el General J. V. Gómez), derrota a los caudillos históricos que se habían agrupado en la “Revolución Libertadora”, en un último intento de impedir el dominio de los andinos y de conservar sus privilegios y señoríos. Pudo entonces exclamar: “nada me enorgullece más que la gloria de haber vencido al famoso caudillaje histórico”. De esa forma, terminaron más de noventa años de guerrear continuo y de destrucción permanente. Aquella situación no se volvería a repetir. Y solo pequeñas revueltas alterarán en el futuro la paz de la República. Se procedió entonces, a crear un verdadero Estado Nacional. Tal empresa fue posible mediante algunas medidas eficaces:

1.1. La Integración Física del Territorio: dividido en Provincias separadas, con poca relación entre ellas, no tenía verdadera unidad. Las partes no se comunicaban siempre unas con otras. Y algunas, como los Andes o la Guayana, tenían mayores vinculaciones en ciertos aspectos con países extranjeros (como Colombia o los del Caribe) que con otras con las cuales compartían el mismo destino. Era casi imposible. Los antiguos caminos reales —que no recibían mantenimiento— se encontraban intransitables. Y no se había desarrollado una red de ferrocarriles (de la que solo se iniciaron algunos tramos que no tenían conexión entre sí). La dictadura de J. V. Gómez unió el centro con los extremos y las fronteras a través de carreteras que muchas veces seguían el trazado de los viejos caminos. Y mantuvo la navegación hacia las regiones que no tenían alguna posibilidad de comunicación. De esa forma no solo permitió la relación fácil entre las personas sino el transporte seguro de productos y mercancías, lo que hizo posible la formación de un mercado nacional. Al mismo tiempo, aseguró el traslado rápido de tropas hacia cualquier lugar del país para atender las necesidades de la defensa nacional y el mantenimiento de la paz interior.

1.2. El establecimiento de un Ejército Nacional: hasta 1899 no existía en la realidad. Se había dispersado el que se formó para luchar por la independencia. Cada caudillo tenía el suyo propio, formado por sus peones o los de

sus capitanes, terratenientes como él que disponían a su antojo de la vida y destino de la población campesina. Esa montonera se ponía al servicio del poder nacional cuando así convenía a los intereses del jefe local o regional. El ejército oficial de la República no era más que otro (el personal del Presidente) entre tantos, sin fuerza suficiente para imponerse. No tenía, pues, estructura ni cuadros permanentes. Se levantaba o se disolvía con cada nuevo gobierno. La situación comenzó a cambiar con la invasión de los andinos. El Ejército Liberal Restaurador estaba formado por gentes de diversas clases de la región. Después, para enfrentar a los caudillos, incorporó oficiales y tropas del resto del país. Luego de sus triunfos se asentó en todas las entidades, en forma permanente.

Castro lo fortaleció con armas y una incipiente organización. Gómez continuó esas gestiones. En 1910 se abrió la Academia Militar (decretada antes), y se inició un programa de modernización que se confió al coronel chileno Samuel Mc Gill. A partir de entonces, se mejoró la formación en nuevas escuelas, se crearon unidades (incluso, una fuerza aérea) y se construyeron instalaciones. Se asignaron mayores recursos y se adquirió armamento moderno.

El proceso se reflejó en los cambios constitucionales: en 1904 se estableció que todos los elementos de guerra pertenecen a la Nación y que corresponde al Poder Ejecutivo determinar el contingente que cada Estado debe dar para formar la Fuerza Pública. Al mismo tiempo se eliminaron algunas de las atribuciones militares del Congreso. Otras lo fueron (o se limitaron) posteriormente. En 1925 se organizaron las distintas disposiciones sobre la materia. Por primera vez apareció, al lado del Ejército y la Armada, la Aviación Militar. Y se estableció, en forma terminante, que los estados y municipalidades no podrán tener otras fuerzas que las de su policía y guardias de cárceles.

Así se cumplió el propósito de formar un ejército de carácter nacional, profesional, dependiente del poder central y bajo el mando del dictador (ya como Presidente, ya como Comandante en Jefe). Esto último impidió, de-

bido a características propias del régimen gomecista, que pudieran desarrollarse todas las consecuencias de las reformas emprendidas, lo que con el tiempo generó graves contradicciones internas, que solo se manifestaron después de 1935.

1.3. El Establecimiento de la Hacienda Pública Nacional: seriamente afectada por los continuos cambios de gobierno —sin organización y sin control— no podía atender las exigencias del Estado. A pesar de que el proceso de integración nacional comenzó en 1776 con la creación de una autoridad hacendística (la Intendencia), para fines del siglo XIX la situación era de extrema gravedad. El país estaba endeudado mas allá de sus posibilidades, los recursos eran insuficientes para cubrir los gastos y no existía ninguna estructura administrativa para el manejo de la materia. Se había llegado a tal extremo que era común el remate de las rentas. Después de comienzos inciertos se fijaron objetivos claros: centralización de las rentas, creación de una administración eficiente, saneamiento de las finanzas públicas. Con ello se lograría aumentar los ingresos, liberar la deuda, ofrecer seguridad y confianza y disponer de recursos para adelantar obras de infraestructura y programas de interés nacional. El proyecto, que dio origen a varias leyes, fue admirablemente expuesto por el Dr. Román Cárdenas ante el Congreso en 1913. El mismo se encargó de cumplirlo como Ministro de Hacienda.

Pero el proceso de centralización había comenzado desde 1901. La Constitución de ese año prohibió a los Estados imponer contribuciones a los productos destinados a la exportación y reservó al Poder Nacional determinar el régimen de salinas, minas y otros bienes. A partir de 1909 cada reforma representa un paso hacia el objetivo fijado. “La autonomía —explica H. Heller— se encuentra condicionada en una relación de causa a efecto por la autosuficiencia”. Si el ente no se basta a sí mismo no puede ser autónomo. Casi con seguridad, nadie había enseñado aquella lección a J. V. Gómez. Pero él la conocía (por sus orígenes y por su genial intuición natural). Por ello, privó poco a poco a los Estados de los elementos autárquicos, para luego arrebatárles los autonómicos.

Veamos la secuencia:

- En 1909 los Estados pierden el impuesto sobre el tabaco y, ceden la renta del aguardiente.
- En 1914 se suprime la autonomía rentística de los Municipios (en el Estatuto); y en la Constitución se prohíbe a los Estados crear impuestos para cuya recaudación se requiera la cooperación del poder central (casi todos en la práctica), en tanto que se reserva a la legislación nacional la referente a correos, telégrafos, teléfonos, navegación y caminos.
- En 1925 reserva al Poder Nacional la administración de las minas y baldíos, cuyas rentas en adelante corresponden al Tesoro Nacional, y se suprimen prácticamente todas las rentas de los Estados. En compensación se les entrega el *situado*, al que se da definitiva organización.

1.4. La Supresión del Sistema Federal: debilitado por las medidas anteriores y, especialmente, por la eliminación de su base fiscal, no podía subsistir. Había sido restablecido en 1864 luego del triunfo de los ejércitos que se llamaban federales. A finales de siglo, como ya se indicó, el balance era francamente negativo. El país se encontraba bajo el mando de caudillos regionales —y en algunos casos solo locales—, que se imponían por las armas. La unidad era ficticia. Existía un peligro real de desintegración, así como de pérdida de territorio.

Poco días después de la toma del poder, Cipriano Castro restableció la autonomía de los Estados como en 1864 (pues había sido suspendida en 1893). Es necesario decir que por un decreto del Presidente I. Andrade, del 23 de abril de 1899, se había vuelto a los veinte Estados, aunque sin reconocerles de inmediato todos sus derechos. Fue precisamente ese el motivo alegado por Castro para justificar su campaña restauradora. En 1904 los Estados se redujeron a trece; pero en 1909 se fijó su número otra vez en veinte (como hasta ahora). Sin embargo, a pesar de todos los pronunciamientos y decretos, poco a poco los estados fueron perdiendo su autonomía, hasta conver-

tirse en los años finales de las dictaduras en simples circunscripciones administrativas, gobernadas por funcionarios nombrados por el poder central.

En 1904 se limitaron las competencias militares de los Estados; en 1909 se confió al poder central la legislación electoral de los Estados; y en 1925 se inició la centralización del poder judicial (que se completó más tarde en 1945), y se dispuso que los Estados pudieran delegar en el Presidente de la República la elección de sus Poderes Públicos.

La última disposición puso término a una práctica ya general —la elección como Presidentes de los Estados por las Asambleas Legislativas de los candidatos nominados (oficiosamente) por el Presidente de la República— y permitió culminar el proceso de centralización política. En adelante, los jefes de los gobiernos regionales, designados por el Presidente (en virtud de la delegación), serán sus agentes en cada una de las entidades y le rendirán rigurosa y puntual cuenta del estado de las cosas. El término, *federación* continuó impreso en el escudo, en el texto constitucional y al pie de las comunicaciones oficiales, pero ya no tenía el mismo significado antiguo. En verdad, Venezuela era ya un Estado centralizado.

2.- La ampliación de las funciones del Estado:

Erróneamente se cree —y se repite así en muchas publicaciones— que el Estado venezolano durante la época de las dictaduras andinas puede considerarse como del tipo liberal-burgués, que se caracteriza por su escasa actividad, limitada a las funciones esenciales (defensa, política exterior, orden público, hacienda nacional), y por su abstención en los asuntos económicos y sociales.

Tal apreciación no es correcta. Y debe advertirse que no fue realmente del tal tipo sino en el período de 1830 a 1848 (cuando predominó la actitud de *laissez-faire*). Más bien, como explica A. R. Brewer Carías (“*Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*”), fue desde la última fecha un estado liberal regulador de ciertas actividades, y más tarde desde 1863, de

fomento de la producción económica y de promoción del bienestar social. Como consecuencia de esa evolución, se crearon los siguientes Despachos Ministeriales: en 1863, el de Fomento; en 1874, el de Obras Públicas; y en 1881, el de Instrucción Pública.

El papel del Estado como ente promotor se hace aún más evidente desde comienzos del siglo XX, y especialmente durante la dictadura de J. V. Gómez. Entonces se intensificó la intervención estatal en múltiples aspectos de la vida económica y social.

Algunos merecen señalamiento aparte:

2.1 El sistema de comunicaciones, muy deficiente, fue ampliado y mejorado en forma notable. Los servicios de correo, teléfono y telégrafo —que solo funcionaban en la región central— fueron extendidos a todo el país. Para asegurar la navegación, se hicieron trabajos de limpieza y canalización en las vías fluviales y de mejoramiento en los puertos. En fin, se abrieron carreteras hacia todas las regiones. Fue esta última la actividad de mayor importancia y a la cual se destinaron los mayores porcentajes de gastos en los presupuestos nacionales.

2.2 Se creó un verdadero sistema educativo, aunque de capacidad limitada. En 1909, por iniciativa del Ministro Samuel Darío Maldonado, se estableció la educación progresiva (escuela primaria, bachillerato y universidad), organizada en grados en cada uno de los niveles. Hasta entonces la mayoría de las escuelas era de un solo maestro (unitarias). Y aunque luego no se hizo efectivo tampoco el decreto de A. Guzmán Blanco (instrucción primaria obligatoria), aumentó el número de escuelas oficiales y de alumnos en ellas, al igual que el de liceos. En todo el país se construyeron edificaciones escolares. Conviene señalar que también la Universidad de los Andes recibió decidido impulso a partir de 1928. El gasto en el sector se hizo importante.

2.3 Se fundaron las bases de un servicio sanitario nacional para atender las necesidades de una población atacada por enfermedades endémicas. En

1910 se creó la Dirección Nacional de Sanidad. Y en 1931, el Ministerio de Salubridad y Agricultura y Cría. Hasta entonces, los servicios de salud estaban a cargo de instituciones religiosas y benéficas, o de las municipalidades, a las cuales el Estado apoyaba. También desde los años veinte se inició la construcción de obras de saneamiento ambiental (acueductos y cloacas) en las principales ciudades. Conviene destacar que en 1912 se dictó la primera Ley de Sanidad Nacional.

La creciente intervención del Estado en materias que nunca antes le interesaron se reflejó en los textos constitucionales y legales. Fue necesario, en efecto, fijar las competencias, dictar normas jurídicas para regularlas y crear estructuras administrativas. Se inició, entonces, el crecimiento del aparato estatal.

Tanto el proceso de integración del país como el de ampliación de las funciones del estado pudieron cumplirse por el apoyo que recibieron de dos factores económicos, surgidos en aquella misma época:

a) Las empresas y grupos económicos poderosos, nacionales o extranjeros, que necesitaban seguridad jurídica y garantía de orden público para desarrollar sus actividades, y aspiraban a tener la posibilidad de extenderlas al mercado más amplio posible. Para esos intereses la paz y la unión eran sinónimos de progreso. Consideraban que antes no se había logrado por las condiciones desfavorables que derivaban de las guerras y la desintegración. Por eso, apoyaron la dictadura de J. V. Gómez y el proceso de integración, así como la concentración del poder. Tales sectores se vieron notablemente favorecidos, como lo demuestran los beneficios que obtuvieron. Con los años y las décadas aumentaron su importancia, especialmente en la minería, el comercio y los servicios, lo que en buena medida fue posible por las inversiones que hicieron capitales nacionales y extranjeros.

La “aristocracia mercantilista” vinculada a las actividades de exportación, apoyó en forma decidida la dictadura que había establecido la paz y mantenía condiciones favorables para el crecimiento. El volumen de sus negocios aumentó considerablemente, aunque después de 1929 se vio afectado

por la crisis mundial. Otro tanto ocurrió con una burguesía emergente, dedicada a la industria (incipiente y concentrada en algunas pocas ciudades del centro y en Maracaibo), y los servicios. Aquélla y éstos atraieron inversiones de afuera, aunque no en el volumen esperado, debido a la escasa población del país que no ofrecía un mercado muy atractivo.

b) La explotación petrolera, entregada a empresas extranjeras, que brindó al régimen y al país ingresos por montos nunca antes recibidos. Aunque el petróleo era conocido desde tiempos remotos y se había comercializado desde finales del siglo XIX, fue solo a partir de la segunda década del actual que irrumpió en la vida venezolana para transformarla totalmente. Las exigencias de los grandes países industrializados impulsaron la búsqueda de petróleo en todo el mundo. Para ello, en Venezuela desde 1907, se otorgaron concesiones a personas influyentes que luego las traspasaron a empresas extranjeras interesadas. En 1914 se descubrió el primer campo de importancia en Mene Grande (Zumaque 1), en 1917 se construyó el primer oleoducto y comenzó a levantarse la primera refinería, y en 1922 reventó el pozo Barroso que mostró al mundo la inmensa riqueza existente en la cuenca del Lago de Maracaibo. Aunque todavía la actividad agrícola era preponderante, ya para entonces la exportación de petróleo comenzaba a generar ingresos importantes al país. La actividad atrajo rápidamente grandes inversiones extranjeras. La producción aumentó considerablemente. En 1925 el petróleo superó al café como principal rubro de exportaciones.

La explotación petrolera transformó totalmente la economía venezolana. Dejó de ser agrícola para pasar a depender de una actividad extractiva. Y ello produjo notables cambios, no solo económicos sino también políticos y sociales. En pocos años la mayoría de la población se trasladó de los campos a las ciudades que ofrecían, aparentemente, mejores oportunidades. Por otro lado, la riqueza petrolera fortaleció al Estado —hasta aquel momento muy pobre— y lo dotó de recursos cuantiosos que le permitieron pagar las viejas deudas, ofrecer servicios y realizar grandes inversiones de infraestructura. Y también, equipar mejor las fuerzas militares y de policía.

Así, el petróleo favoreció la integración nacional y la concentración del poder y permitió la extensión de las actividades estatales.

Todos esos cambios se reflejaron en las constituciones. La de 1925, como se anotó atrás, reservó a la competencia federal todo lo relativo a las minas, cuya administración se confió al Ejecutivo Federal, y dispuso que las rentas producidas ingresaran al Tesoro Nacional. No podía ser de otra manera: Mantener la antigua competencia regional, aparte de crear graves diferencias entre las entidades, habría impedido la integración nacional y, sobre todo, la concentración del poder en las manos del dictador.

3.- La concentración del poder en el Ejecutivo:

Desde los inicios de la República, muchos advirtieron contra la concentración del poder en uno solo de los órganos del gobierno. Y —como los convencionistas de Filadelfia (1787)—, los autores de nuestros primeros textos constitucionales crearon un delicado sistema de facultades y limitaciones (“checks and balances”) para impedir la supremacía de uno de los poderes sobre los otros. Este equilibrio se manifestaba en forma horizontal entre las ramas del gobierno central y también en forma vertical en la relación del poder nacional y los poderes regionales. La necesidad de una conducción única y firme de la guerra determinó, después del fracaso de la Primera República, el reconocimiento de facultades mayores —y a veces excepcionales— al Jefe del Poder Ejecutivo, quien a la vez lo era del Ejército (el Libertador-Presidente, a partir del 1816); pero asegurada la independencia, el Congreso de Colombia reclamó sus atribuciones.

En 1830 se volvió al esquema original, bastante parecido al norteamericano, y se estableció un sistema llamado *centro-federal* para organizar las relaciones entre el Estado y sus partes. Pareció funcionar pero —como la historia se encargó de demostrarlo—, más por el espíritu republicano de los primeros Presidentes (Páez, Vargas y Soublette) que por las bondades de aquella estructura. En efecto, a partir de 1848, Monagas impuso la autocrata-

cia, el Congreso perdió su independencia (aunque, siguió en sesiones) y las Provincias dejaron de ser autónomas. El triunfo de los federales en 1863 permitió el restablecimiento de gobiernos propios con amplias competencias en los veinte Estados (nombre que adoptaron las antiguas entidades). No obstante, el Poder ejecutivo mantuvo (en cada nivel) la supremacía adquirida sobre las otras ramas. La autocracia, pues, no desapareció, salvo durante períodos muy cortos.

El proceso de centralización que se inició en 1899 permitió completar el de concentración del poder en las manos del dictador. Como ya se ha expuesto, los Estados perdieron su autonomía y sus gobiernos se convirtieron en agentes del gobierno central. Pero las facultades de este último se entregaron poco a poco al poder ejecutivo. En 1901 se eliminó el Consejo de Gobierno (restablecido brevemente entre 1910 y 1914) y desde esa misma fecha el Congreso perdió cualquier resto de independencia.

El gobierno se aseguró, a través de la elección de senadores y diputados partidarios de su causa, el firme control de las actividades de las Cámaras. No era posible la oposición a sus políticas. Tampoco el debate o la discusión abierta. Así, el órgano legislativo vino a ser un apéndice del poder ejecutivo. A este se confió, además, la administración de las nuevas competencias. El poder judicial, por otra parte, se atenía siempre a sus dictados, a pesar del respeto que formalmente se le manifestaba. El proceso culminó en 1925. Curiosamente, el texto constitucional de entonces dio al Consejo de Ministros carácter de órgano consultivo en las decisiones presidenciales.

Varios factores permitieron la concentración de poderes. Ya se han señalado antes. Algunos fueron decisivos: la creación de un ejército nacional (comandado siempre por el dictador); la organización de la hacienda pública (enriquecida con los ingresos derivados de la explotación petrolera); y el apoyo de importantes sectores nacionales y extranjeros (interesados en el mantenimiento de la paz y la formación de un mercado nacional). Pero a ellos debe agregarse otro: la eliminación total de las libertades. Nunca ha-

bían sido muy amplias. Y no siempre fueron respetadas, porque no existían recursos efectivos para protegerlas. Su vigencia dependía, en buena medida, del espíritu de los gobernantes. Pero se habían mantenido, aún bajo los sistemas autocráticos. En las primeras décadas del siglo XX se suprimieron casi totalmente.

Durante el gobierno de Cipriano Castro poco a poco se fueron limitando. Y muchos apoyaron el golpe de diciembre de 1908, que permitió el ascenso de J. V. Gómez, porque creyeron que las libertades serían restablecidas. Fue así en los primeros tiempos. Luego fueron suprimidas totalmente. Conviene, sin embargo, precisar:

a) La libertad de asociación política se toleró durante los primeros años. Gómez no prohíbe la actuación de los partidos históricos (liberales y nacionalistas o conservadores) y niega cualquier intención de establecer un partido único. Y esa postura se mantiene durante casi todo el primer período de gobierno. Al final de ese tiempo, todos (incluidos los liberales amarillos) dejan de actuar, después desaparecen casi sin dejar huella (como los partidos regionales tradicionales luego de la derrota de los caudillos en 1903), lo que permite veinte años más tarde la aparición de las modernas organizaciones políticas; y

b) La libertad de expresión del pensamiento tampoco encuentra en los inicios dificultades mayores. La prensa goza de bastante libertad (aunque nadie critica a Gómez), y hasta denuncia las prisiones políticas. Pero todo eso dura hasta el 13 de julio de 1913 cuando Rafael Arévalo González se atreve a proponer el nombre de alguien distinto de Gómez para la presidencia en el período a iniciarse en 1914.

Aquel mismo año terminó la ilusión de muchos. El dueño del poder impuso fácilmente la dictadura. A partir de entonces se suprimieron los derechos y las libertades. La propia de las personas quedó a merced de quienes ejercían el gobierno y sobre todo del dictador, señor de vidas y muertes. Se impuso el terror. La falta de libertades favoreció la concentración del po-

der. Porque nadie podía denunciarla, para impedirla fue la mayor en toda la historia. Nunca antes —en los tiempos coloniales o republicanos— tuvo tal poder, sin estar sujeto a ningún control.

Epílogo: la continuidad de las tendencias

El 17 de diciembre de 1935 murió en Maracay el General Juan Vicente Gómez. Tenía 27 años en el poder; solo faltaban dos días para cumplirse el aniversario del golpe de estado de 1908. Le sucedió el General Eleazar López Contreras, su Ministro de Guerra y Marina (como tal había refrendado la reforma constitucional de 1931), designado por el Consejo de Ministros, de conformidad con el procedimiento —ya se dijo— establecido en 1928. Pocas horas después comenzaron los cambios políticos.

La muerte de Gómez permitió el restablecimiento de los derechos y las libertades (aunque al comienzo en forma limitada), la difusión de las nuevas teorías políticas y económicas y el ejercicio de las prácticas democráticas, y el inicio del proceso de modernización de la sociedad y del Estado. Para facilitar los cambios se reformó la Constitución en 1936 y en 1945. No resultó suficiente: el 18 de octubre de 1945 un movimiento cívico-militar derrocó al gobierno del General Isaías Medina Angarita y convocó una Asamblea Nacional Constituyente. Terminó, de esa forma, el largo período de la dominación de los andinos que se abrió con la llamada “invasión de los sesenta” en 1899. Comenzó una etapa de grandes transformaciones, muchas reclamadas por las mayorías desde antes y algunas ya en ejecución, que se recogieron en la Constitución de 1947. Un golpe de estado, en noviembre de 1948, y la implantación de una dictadura militar (que se prolongó por diez años), impidió la realización de muchas y el establecimiento permanente de un régimen de gobierno democrático.

En enero de 1958 un movimiento popular, con el apoyo de las fuerzas armadas, impulsó un cambio político. Se estableció un sistema democrático que inició la ejecución de un programa previamente acordado por los sectores más importantes del país. Ese programa está contenido en la Consti-

tución del 23 de enero de 1961 (vigente en la actualidad). Esta última sigue las líneas de la aprobada en 1947. Refleja las transformaciones ocurridas desde 1935 y señala las aspiraciones de los venezolanos para el futuro. Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido y de las modificaciones de todo orden que se pueden observar, algunas de las tendencias que guiaron el proceso constitucional de las dictaduras andinas se mantienen. Los principios que se afirman hoy en día son distintos. Las instituciones son nuevas. Y los actores son otros. La situación en todos los aspectos (políticos, económicos, sociales, culturales) es muy diferente a la de los años treinta. Pero, en buena medida, en algunos aspectos fundamentales, como la estructura del Estado, las competencias estatales y la organización del poder público, todavía conservan vigencia las orientaciones que se fijaron en las primeras décadas del siglo.

Conviene hacer una breve referencia a cada uno de los aspectos que se acaban de mencionar:

1. La estructura del Estado todavía está determinada por el impulso de la centralización, nacido de la necesidad de superar los peligros del caudillismo. La Constitución define a Venezuela como “un estado federal”, pero limita sensiblemente las competencias de las entidades regionales y les impone una organización uniforme. Todavía no se han desarrollado las normas que prevén la creación de gobiernos regionales y locales autónomos y la transferencia de competencia. Solo a nivel municipal se inició recientemente (1979) una reforma que pretende dar fuerza a los gobiernos locales. Pero, por el contrario, los Estados han perdido o entregado en los últimos años algunas de sus antiguas competencias. Así, pues, la descentralización es todavía una aspiración nacional.

2. Continúa la ampliación de los cometidos del Estado. Lejos de disminuir, aumentan. Tal tendencia amenaza seriamente la libertad y los derechos de los individuos y de las instituciones privadas. E impide, casi totalmente, que puedan desarrollarse formas de participación de aquéllos en el manejo de muchos asuntos en los cuales tienen legítimo interés. Aún se

cree en los beneficios de la intervención estatal. Y existe temor frente al fenómeno de la liberalización que, según muchos pensadores y gobernantes, parece ser un camino para la solución de no pocos problemas, especialmente de carácter económico y social. Por eso, no se intenta repetir en Venezuela ensayos que han tenido éxito en otros países del mundo.

3. Se mantiene la concentración del poder en el Jefe de gobierno (que lo es también del Estado). A pesar de todos los esfuerzos para restablecer el viejo equilibrio, el poder ejecutivo se impone a los otros, lo que impide el ejercicio real de la democracia y el cumplimiento efectivo de las tareas que se asignan a cada órgano. Por otra parte, el número de atribuciones que se confían al jefe de gobierno resulta excesivo. Ya se muestra incapaz para atender el volumen de asuntos que requieren de su decisión. Pero, a pesar de las advertencias formuladas por algunos (como Jóvito Villalba y Arturo Uslar Pietri), no se aceptan aún la necesidad de limitar las atribuciones presidenciales ni la conveniencia de redefinir su papel en el sistema.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que el sistema constitucional actual en parte heredado del creado por las dictaduras andinas, requiere de cambios profundos. Precisamente para eliminar algunas orientaciones —fijadas por Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez— que se mantienen medio siglo después de la muerte del último en Maracay.