

REFORMAS LIBERALES Y MODERNIZACION DEL ESTADO EN LA VENEZUELA DEL SIGLO XIX

Vladimir Acosta
(Venezuela)

Para que el Estado pudiese desempeñar su papel en la acumulación y el proceso de modernización de la economía resultaba sin embargo imprescindible modernizarlo y deslastrarlo de ciertas fuerzas, esquemas y mecanismos tradicionales. Este fue el objeto de las llamadas reformas liberales, tendentes a conformar un Estado laico, dinámico y capaz de estimular, aun dentro de cierta ortodoxia liberal, el progreso económico del país, la economía agroexportadora y las vías de comunicación necesarias para ello. Ese proceso tuvo también gran importancia en Venezuela, aun si no llegó a ser fuente de oposiciones tan sostenidas y tan violentas como las que vimos en el caso de Colombia. Vimos ya que, durante el período común grancolombiano, todas esas necesarias reformas del Estado fueron esbozadas; y líderes republicanos como Gual, Castillo y Rada y algunos otros se pronunciaron -aunque sin consecuencias prácticas inmediatas- por la abolición de la esclavitud, la adopción del libre comercio, la supresión de cargas a la agricultura, la prohibición de las milicias, manos muertas, la eliminación de diezmos o de fueros eclesiásticos y militares, la disolución de resguardos, la adjudicación de baldíos, el fomento de la inmigración, la construcción de caminos, y hasta por la adopción del impuesto único y progresivo sobre los ingresos.

Comparación con Colombia

Pero a partir de allí, con la disolución de la Gran Colombia en 1830, los caminos seguidos en ese sentido por uno y otro país fueron bastante distintos y también lo fueron los resultados derivados del proceso reformador liberal en cada caso. En Colombia se instaura un régimen conservador con tímidos ribetes liberales pero que prácticamente restablece el aparato administrativo y legal del viejo Estado heredado de la Colonia, aplicando apenas algunas moderadas reformas. La sacudida se produce con el triunfo liberal del medio siglo, ya preludiado sin embargo por el régimen conservador pero progresista

de Mosquera. Esas reformas liberales se implantan desde mediados del siglo, en medio de un clima de creciente agitación en el que la amenaza mayor viene de parte de la oposición frontal de la Iglesia a esas reformas y del indiscutible peso popular que esta última representa. Las reformas principales se implantan entre 1850 y 1853, bajo los gobiernos conflictivos de López y de Obando, y luego se intensifican y culminan a comienzos de la década siguiente, entre 1861 y 1863, con el gobierno revolucionario de Mosquera y la adopción de la Constitución de Río Negro, que sanciona y profundiza el federalismo ya existente desde mediados de los 50.

Pero las reformas liberales colombianas no sólo se convierten en centro álgido de una controversia que opone el liberalismo a la Iglesia y que lo aísla de las masas populares, dirigidas e influidas por ésta y sus aliados conservadores, sino que, quizá por ello mismo, esas reformas asumen un perfil demasiado radical y dogmático, y además aparecen estrechamente ligadas (demasiado ligadas, podría decirse) a una experiencia federalista tan radical que pronto se revela como peligrosa para la unidad del país y casi como un obstáculo al propio proyecto modernizador. Este suponía precisamente un Estado más orgánico, más coherente y con más influencia sobre la unidad del país, sobre su desarrollo agroexportador y sobre la urgente modernización de su deficiente vialidad. Todo ello contribuye a que la experiencia radical liberal se agote rápidamente y a que las tareas modernizadoras y dinamizadoras del aparato estatal, centralizándolo y poniéndolo a jugar un rol en esa reactivación económica, se cumpla por medio de un Estado de nuevo conservador, clerical y retrógrado que, bajo el nombre de Regenerador, se instaure desde el comienzo de la década de los 80. Casi todos los grandes avances logrados por el liberalismo y muchos de los menores, que fueron los más, desaparecen en esta nueva fase; y es el conservatismo fortalecedor del dominio de la Iglesia el que, aún abriendo a veces ciertas perspectivas limitadas a los liberales, domina el panorama político colombiano, prácticamente por medio siglo. El grave conflicto religioso, el radicalismo liberal extremo y la demasiado estrecha asociación entre reformas liberales y federalismo, dificultaron la imposición del liberalismo y de esas reformas liberales facilitando así la imposición de la Regeneración y el regreso a la hegemonía conservadora.

El camino seguido por Venezuela, que estudiaremos de seguidas, es bastante diferente; y las reformas liberales, menos radicales, fueron también menos conflictivas, más continuas y bastante más duraderas. Estimamos que ello obedece fundamentalmente a tres grandes razones. La primera de ellas es la cierta continuidad que caracteriza al proceso de modernización estatal y de implementación de reformas liberales en Venezuela a lo largo de todo el siglo. Debido a su particular composición de clase, los conservadores venezolanos,

representantes sobre todo del interés económico y social de los comerciantes y prestamistas caraqueños y del centro del país, y no tanto de terratenientes, caudillos y burócratas como fue predominante el punto de partida del conservatismo colombiano, se mostraron desde el comienzo de la República interesados en continuar la vía trazada por los precursores liberales grancolombianos, al menos en los aspectos más inmediatamente beneficiosos para sus intereses. El conservatismo venezolano de entonces, aunque paternalista, esclavista y elitesco, fue mucho más dinámico que su homónimo neogranadino, e inició, al menos parcialmente, la modernización del Estado y la activación de la vida económica. Los liberales que le siguieron en el poder, aunque más vinculados al interés de los terratenientes, al menos inicialmente (lo que también los distingue en sus orígenes del caso colombiano), continuaron por esa vía, no significando esto ninguna ruptura sino cuando más cierta profundización de lo anterior (y ello sólo en algunos casos, pues en muchos otros aspectos lo logrado por los liberales no soporta la comparación con lo que consiguieron hacer los conservadores, apoyados en un liberalismo más coherente y en una situación económica y política un tanto más favorable que la que les tocó vivir a los liberales). Las grandes reformas liberales se emprenden realmente a partir de la década de los 60 con el triunfo del liberalismo de Falcón y Guzmán Blanco; y sobre todo de los 70, bajo el gobierno de este último. Pero aun entonces y no obstante que por su variedad y contenido suscitan oposiciones y conflictos, éstos no son demasiado graves y las capas dominantes (comerciantes, hacendados y políticos) se muestran interesados en ellas y les brindan decidido apoyo. Con la sola excepción de la Iglesia que, por supuesto, se opuso ya que era el principal blanco de esas reformas; pero que no tenía poder ni recursos suficientes para provocar un grave conflicto y mucho menos una guerra religiosa.

Esta es la segunda razón fundamental, la debilidad de la Iglesia y su incapacidad para suscitar un conflicto religioso. Dijimos ya al principio que la Iglesia venezolana entraba bastante debilitada al período republicano y que el Estado venezolano delimitó desde temprano atribuciones y jerarquías con ella, inaugurando así una beneficiosa tradición y apoyándose para tal cosa en la escasa propensión al fanatismo religioso propia del pueblo venezolano. En varias oportunidades la Iglesia intentó utilizar el sentimiento religioso en función de defender, apoyándose en él, sus intereses ideológicos, económicos y políticos, pero, salvo en casos o circunstancias muy particulares, el pueblo venezolano no se prestó al juego, mostrándose por el contrario, en los sucesivos momentos conflictivos entre la Iglesia y Estado, sea indiferente, sea más bien partidario de la política gubernamental, pero siempre bastante distante de la fanatización mostrada por las masas, sobre todo indígenas, de otros países latinoamericanos como Colombia, Ecuador o México; países en los que la Iglesia y los conservadores encontraron tradicionalmente apoyo en estas ma-

sas místicas, pobres e insatisfechas para defender políticas retrógradas y oscurantistas. El proceso de separación entre el Estado y la Iglesia y la disminución de la influencia de ésta sobre la vida económica, social e ideológica, resulta en Venezuela más progresivo, menos conflictivo y aun en los períodos en que la situación se agrava, como durante el gobierno de Guzmán Blanco, es el Estado el que parece contar con todas las ventajas, incluyendo una de las principales: el de tener de su parte una opinión pública favorable o al menos indiferente.

El tercer elemento decisivo es el mayor pragmatismo del pensamiento liberal venezolano, su menor intransigencia teórica comparado con el liberalismo colombiano, y dos cuestiones estrechamente relacionadas con ello: por una parte, su identificación mucho más flexible con el federalismo, que nunca alcanzó Venezuela, ni siquiera después del triunfo de los federales de los años 60, los niveles desintegradores que tuvo en Colombia, pues si bien éstos también fueron importantes y los caudillismos regionales pesaron largo tiempo, la tendencia contraria se desarrolló también desde temprano en el seno del propio liberalismo federalista y la autocracia liberal guzmancista se encargó con prontitud, una vez afirmado su poder, de ir corrigiendo esa tendencia disgregadora y de llevar al país hacia una situación en la que, no obstante la vigencia de un sistema federal y la ratificación del mismo en las sucesivas Constituciones nacionales, de hecho las tendencias centralistas dominaban y crecían, siempre a favor de Caracas; por otra parte, en fin, la fácil adaptación de ese liberalismo, incluso desde su etapa más principista que fue la de los años 40, a la convivencia con gobiernos fuertes, autoritarios y centralizadores, lo que permitió igualmente que en Venezuela el proceso de centralización estatal que debía acompañar necesariamente la modernización del aparato del Estado pudiera ser llevado a cabo (o al menos iniciado) por el propio liberalismo, integrado a esos centralismos autoritarios, disfrazados -como en el caso del guzmancismo- de federales; y evitó que esa centralización estatal debiera hacerse contra él o levantando contra él el viejo centralismo conservador renovado, como fue el caso de Colombia a partir de la Regeneración de Núñez y, todavía más, de Miguel Antonio Caro. Los liberales venezolanos pudieron así iniciar su vocación autoritaria aliándose al gobierno personalista de Monagas. Se impusieron luego con la autocracia Guzmancista, que puso finalmente en ejecución el programa de modernización liberal. Y cuando este último necesitó un nuevo impulso, pues se había venido disolviendo lentamente con la descomposición y ruina del país, terminaron desintegrándose como partido entre las manos de Castro y sobre todo de Gómez, siendo éste último quien culmina, en forma demasiado autoritaria hasta para los propios liberales, la modernización básica del Estado y la unificación del conjunto del país, no ya esta vez bajo la hegemonía caraqueña sino bajo el dominio andino.

Las Reformas antes de Guzmán Blanco

La Oligarquía Conservadora inicia, pues, en Venezuela el proceso de modernización del Estado, durante la década de los 30, al instalarse en el poder. Esta actitud más dinámica y modernizadora mostrada por el conservatismo venezolano tiene sin duda que ver, como dijimos, con su composición de clase. En Venezuela, la oligarquía conservadora está también formada por terratenientes tradicionales y por caudillos militares triunfantes con la Independencia y asimilados a la clase de los propietarios territoriales. Pero su componente principal, más poderoso económicamente y más dinámico en términos políticos, lo forman los comerciantes, prestamistas y especuladores, en su mayor parte mantuanos y antiguos realistas o emigrados, que han regresado al país y recuperado su poder después de la Independencia y que se escudan tras la figura caudillesca de Páez, quien a su vez, a cambio de su apoyo, se va convirtiendo en agente de sus intereses económicos y políticos.

Esa composición de clase del conservatismo, dirigido por comerciantes, prestamistas y especuladores, se traduce en una política más moderna y en un mucho mayor dinamismo económico. La gran tarea de los conservadores es reanimar la agricultura, abrir camino regular al crecimiento de las exportaciones; y para ello necesitan estabilizar el sistema administrativo, lograr la paz pública y contar con un aparato estatal más eficaz y más moderno. Ello conduce a un primer enfrentamiento con la Iglesia, dada la decisión de los conservadores de establecer claramente la primacía del Estado sobre ésta. El conflicto estalla con motivo de la juramentación de la recién aprobada Constitución centro-federal de 1830, lo cuál suscita la desaprobación del Arzobispo de Caracas, Ramón Ignacio Méndez y conduce a que el gobierno lo expulse del país. La juramentación debía realizarse en los templos y el Arzobispo se opuso a ello porque negaba atribuciones al Estado para inmiscuirse en los asuntos del culto. Lo que salió entonces a relucir fue su oposición al Patronato Eclesiástico, que el Estado republicano se reservaba y que el Arzobispo consideraba intransferible del Rey de España, quien lo había recibido del Papa, al Gobierno venezolano, que carecía de derecho para apropiárselo. El Arzobispo defendía los derechos del poder espiritual y su supremacía sobre el temporal; se oponía a la nueva Constitución porque, de acuerdo a ésta, la religión católica, aunque admitida como la fundamental del país, dejaba de ser religión de Estado; y reclamaba la conservación de los fueros eclesiásticos y otros derechos tradicionales de la Iglesia, que resultaban afectados o que no se definían claramente en la nueva Carta Constitucional.¹ Hubo intento de

1 El tema puede ser estudiado en Gil Fortoul y en González Guinán. También en Díaz Sánchez, "Guzmán, etc.", I, pp. 146-148.

mediación con el terco prelado, acompañado de manifestaciones populares frente a la Casa Arzobispal, pero el Arzobispo que también era prócer de la Independencia, se mostró intransigente. La oposición del gobierno quedó bien reflejada en la carta que Páez envió a Méndez, poco antes de su expulsión, y en la que le recordaba que no por ser arzobispo había dejado de ser ciudadano y que la Iglesia había nacido del Estado y no el Estado de la Iglesia. Al parecer, la carta llegó tarde y de todos modos el Arzobispo ya había sido expulsado antes. El hecho es importante porque mostró lo que fue siempre la conducta de los gobiernos venezolanos ante la Iglesia, respetándola pero haciendo pasar primero los intereses del Estado. Esta fue la norma que se mantuvo para situaciones posteriores; y la Iglesia, privada de sostén popular, debió adaptarse a ello. Como resultado de este conflicto, que tuvo otras secuencias menores pero que fue resuelto finalmente, el Estado republicano conservó el patronato eclesiástico, eliminó los principales fueros eclesiásticos y abolió el sistema de diezmos, como ya vimos, a partir de 1834.

Pero además de esto, la Oligarquía Conservadora pone en práctica una coherente política liberal, que exponen y justifican sus voceros y particularmente el principal de ellos, Santos Michelena, teórico del liberalismo manchesteriano y tres veces ministro de hacienda durante el período. Los conservadores promueven el libre cambio y la rebaja de los aranceles, aunque reconocen que eso no puede sino ser poco efectivo dados los decisivos intereses del Fisco. Todo ello da lugar a un interesante debate teórico al cual nos referimos en el próximo capítulo, al hablar de las políticas económicas. Los conservadores fomentan decisivamente la agricultura de exportación, el comercio y hasta un cierto desarrollo de las artes. No hacen mucho en este último sentido pero organizan y promueven la **Sociedad Económica de Amigos del País**, que hace elementales investigaciones económicas, reúne datos y publica folletos y cartillas sobre técnicas agrícolas y sistemas de Cultivo.² Intentan también secundariamente estimular el ahorro entre los artesanos y mejorar un tanto su calificación y sus hábitos productivos. El régimen conservador, dentro de su orientación librecambista, promovió y obtuvo la abolición del monopolio del tabaco, aunque esto sólo sirvió para precipitar la ruina de un cultivo ya bastante debilitado y poco productivo. Se fomentó la inmigración europea y canaria, para estimular la agricultura y para poblar el país, aunque con escasos resultados. Se logró instalar la Colonia Tovar, el más durable de los experimentos colonizadores, pero ya vimos sus particulares y discutibles resultados. Se trató de abrir caminos carreteros, pero esto estuvo

2 Ver la antología "**Sociedad Económica de Amigos del País**", publicada en dos tomos por Banco Central de Venezuela, Caracas, 1953, a la que hemos hecho ya referencia anteriormente.

sobre todo a cargo de las provincias, y aunque se ofrecieron baldíos, prácticamente lo único que se hizo fue la carretera Caracas-La Guaira, bastante importante por lo demás, pero no lo suficiente como para modificar el panorama deplorable de las vías de comunicación del país.

Mucho más importante y eficaz fue la aprobación de la libertad de contratos y la constitución de los primeros bancos. La Ley del 10 de abril, los Tribunales Mercantiles y la ley de Espera y Quita, legalizaron la usura, dentro de la más pura tradición liberal, y alentaron la transferencia de la propiedad territorial a las manos de comerciantes y prestamistas, conduciendo a la división del bloque dominante y a la aparición del Partido Liberal. El establecimiento de bancos también tuvo incidencia en ello y fue una de las manifestaciones más apreciables de este espíritu liberal modernizador de los conservadores venezolanos. El Banco Nacional, como ya vimos, fue hecho un banco mixto, pues el Estado era accionista y depositaba en él sus fondos con ventajas para el poderoso grupo de comerciantes y prestamistas que los manejaba a su antojo. Los conservadores se opusieron, empero, a la constitución del Instituto de Crédito Territorial que solicitaban los hacendados, para que el Estado los ayudase, a mediados de los años 40, a satisfacer sus deudas y les ofreciese créditos cómodos y baratos para recuperar la agricultura golpeada seriamente por la crisis mundial y cafetera y por las leyes favorables a la usura y al embargo aprobadas por la misma oligarquía. Los intereses económicos de clase limitaron así una iniciativa como ésta, en una sociedad que se dividía cada vez más entre acreedores y deudores, a la manera de las clásicas sociedades agromercantiles durante sus períodos de crisis.

El intento modernizador de los conservadores tropieza así con limitaciones serias y sólo le permite logros muy reducidos, pues era más difícil llegar a otra cosa, dadas las bases económicas, sociales y políticas en que se fundaba ese poder. El Estado, aunque no sujeto a tutela eclesiástica como en Colombia, seguía siendo un aparato administrativo pobre y tradicional, corroído por mecanismos ineficaces y teñido del mismo paternalismo colonial y oligárquico que caracterizaba toda la vida política y social de la nación. De hecho, al poder sólo tenía acceso la minoría oligárquica; y el caudillismo militar, aunque bajo una forma civilista, era el sistema de gobierno, representado en el compadrazgo de Páez y Soublette y en su alternancia en la Presidencia, sólo interrumpida por el fugaz paréntesis que fue la elección de Vargas, intento de la oligarquía comerciante de sacudirse la tutela militar de Páez, pero que sólo sirvió, con su derrota, para fortalecer más el poder de éste y llevar a esos mismos comerciantes a abandonar toda veleidad civilista y a refugiarse otra vez a la sombra de Páez y de Soublette. El descontento de otros grupos, de caudillos, hacendados, capas medias y políticos jóvenes y ambiciosos, ante ese absoluto monopolio del poder tuvo también mucho que ver con la aparición de una

oposición organizada y combativa alrededor del recién fundado Partido Liberal. El sistema electoral, fijado por la Constitución de 1830, es paternalista y estrictamente censitario, dejando completamente fuera a una población a la que se considera con desprecio como incapaz y sólo digna de tutela, y acordando derechos electorales sólo a la minoría de propietarios y letrados que dirige cerradamente el país. La esclavitud, en descenso y algo atenuada por el lento proceso de manumisión que convierte progresivamente esclavos jóvenes en peones, se mantiene; la agitación social, aunque parcialmente controlada, no desaparece; el descontento popular ya no sólo se concentra en los Llanos sino que aumenta y se hace patente en la propia capital, atizado por la demagogia liberal de Antonio Leocadio Guzmán. Después de la fracasada revuelta liberal y popular de 1846, reprimida por los conservadores con severidad, se produce el triunfo electoral de Monagas, aceptado por la Oligarquía Conservadora casi como un mal menor, pero al que pronto debieron hacer frente. El resultado, conocido, fue el 24 de Enero de 1848 y la derrota política del conservatismo.

A partir de entonces se entra en el período de la llamada Oligarquía Liberal: gobiernan los Monagas, con el apoyo de los liberales. El régimen es autoritario, personalista y corrompido, pero los liberales que lo apoyan consiguen darle cierta dimensión progresista, aunque limitada y no muy eficaz. Con el gobierno de los Monagas y los liberales se produce un cambio en la orientación estatal y en el desarrollo de la política del Estado porque a partir de entonces, y por todo el período de dominio de los Monagas, la hegemonía la ejercen los hacendados y propietarios agrarios, grandes y medianos, lo que incluye una significativa participación de los caudillos y propietarios ganaderos de los Llanos Orientales, pero también cierta mayor influencia, a través del liberalismo propiamente dicho, de grupos medios urbanos (políticos, comerciantes, profesionales) y hasta en menor grado de los propios artesanos caraqueños, descontentos con el liberalismo rígido de los conservadores y partidarios, al menos en un primer momento, de la política anticonservadora de monaguistas y liberales. Los grandes comerciantes y usureros ven disminuida su influencia, pero siguen siendo empero demasiado poderosos e importantes como para que no se les tome en cuenta a la hora de adoptar ciertas decisiones, lo que quedó bien demostrado en el caso de la moratoria general provocada por la derogación de la Ley de Espera y Quita en 1848-50. Aunque derogaron la Ley del 10 de abril y modificaron en dirección contraria a la impuesta por los conservadores el régimen de espera y el sistema de embargo de propiedades, todo lo cual iba en favor de los propietarios territoriales que constituían su principal base de apoyo, los Monagas y los liberales, por lo demás, continúan en muchos otros aspectos la política de modernización iniciada por los conservadores, aunque con mucho menos éxito, dadas las circunstancias. Fomentan así la colonización agrícola y la inmigración pero las

cifras de inmigrantes bajan grandemente y la concentración especulativa de la tierra alcanza cifras impresionantes, fortaleciéndose el latifundio más improductivo. Promueven la construcción de caminos y firman los primeros contratos ferrocarrileros, pero las pocas obras que se emprenden nada avanzan y la mayor parte no pasa del papel. Fomentan la implantación de alguna que otra industria pero sin ninguna consecuencia y en la casi totalidad de los casos se trata de conceder monopolios industriales y sobre todo de comunicaciones o navegación a empresarios extranjeros que mantienen con el gobierno relaciones a menudo onerosas para el país. Tratan de establecer nuevos bancos para reemplazar a aquellos a los que habían hecho cerrar por hallarse emparentados con el régimen conservador precedente, pero tampoco obtuvieron en este terreno resultados duraderos y ni siquiera intentaron revivir el proyecto de Instituto de Crédito Territorial que habían solicitado los hacendados unos años antes y del que tan necesitada se encontraba la producción agrícola, afectada por la crisis y la usura.

Desde el punto de vista que más nos interesa, el de las reformas liberales propiamente dichas, lo adelantado durante el régimen de los Monagas fue la abolición de la esclavitud, la modificación del régimen censitario y el esbozo de algunos proyectos de adjudicación de tierras para fomentar la pequeña propiedad. La abolición de la esclavitud, decretada en 1854 fue una medida políticamente importante, aunque de escasas consecuencias económicas. Se decretó, además, no como parte de algún compromiso programático sino más bien por el temor de que los conservadores convirtieran el problema de la abolición en bandera agitativa y porque algunos propietarios esclavistas vieron en la apresurada prédica abolicionista de los liberales una oportunidad de hacerse rembolsar capitales condenados a desaparecer de todos modos con el envejecimiento y muerte de los esclavos que aún existían. De hecho, los liberales, que en buena parte de los casos eran hacendados, es decir, propietarios de esclavos, no eran los más indicados para promover una política abolicionista y es conocido el caso bien revelador de que el líder del liberalismo, Antonio Leocadio Guzmán, se había hecho indemnizar en 1832 por la fuga de dos de sus esclavos, que habían escapado para luchar por la Independencia del país, al lado de Bolívar, algunos años antes.³ A diferencia de Colombia, donde los liberales abolieron la esclavitud para debilitar a los

3 Ver Polanco Martínez, *op. cit.*, II, p. 202, nota N° 163. La posición de Antonio Leocadio Guzmán acerca de la abolición de la esclavitud era bastante moderada, como ocurría por lo demás con buena parte de los liberales. Guzmán se declaraba partidario de liberar los esclavos una vez que hubieran superado los 50 años de edad por estimar que al alcanzar esa edad los esclavos a ser liberados ya habrán pagado indudablemente con su trabajo el dinero invertido por los propietarios al adquirirlos. Ver a este respecto Díaz Sánchez, *op. cit.*, II, pp. 27-28.

terratenientes esclavistas caucanos y alimentando así un conflicto social importante en el que los conservadores defendieron la institución, en Venezuela los liberales -que también decretan la abolición- lo hacen por razones de oportunidad política y sin que ello se inscriba dentro de ningún compromiso programático previo de su parte.

La modificación del régimen censitario se hizo con la aprobación de la Constitución de 1857, la segunda que tuvo el país. En ella se trata de ampliar el régimen censitario y de aumentar las facultades municipales, hablándose incluso de un cuarto poder en este último sentido. Pero, de hecho, el objetivo de la reforma constitucional era fortalecer aún más el ejecutivo y ampliar a seis años el período presidencial legalizando de paso la reelección de José Tadeo, el mayor de la dinastía, entonces por segunda vez en a poder. Y así, si bien se ampliaron las atribuciones municipales, se debilitaron al mismo tiempo las de las provincias y se fortalecieron las del ejecutivo. Igualmente ambigua fue la ampliación del régimen censitario, pues si bien es verdad que se rebajaron los requisitos para las elecciones de primer grado, a nivel de parroquias o municipios, quedando eliminada la necesidad de ser rentistas para poder votar en ellas, se los aumentó en cambio para las elecciones más importantes, esto es, para poder ser elegido como elector de Cantón, como Diputado o como Senador. En ningún momento se pensó en sufragio universal y éste vino a ser establecido por primera vez en Venezuela justamente por la fusión conservadora-liberal que derrocó a Monagas por continuista y que estableció este derecho al voto universal, directo y secreto de la efímera Constitución de Valencia, en 1858.

Los liberales, en cambio, sí establecieron un derecho constitucional importante, al abolir la pena de muerte por delitos políticos, derogando a este respecto las disposiciones represivas promulgadas por el conservatismo. En cuanto a los proyectos de adjudicación de tierras a pequeños y medianos productores, fomentando colonias agrícolas con ex-esclavos y repartiendo baldíos a viudas y huérfanos de soldados de la Guerra de Independencia, ya vimos la escasa importancia que tuvieron y la pobreza por no decir nulidad de sus resultados. Los liberales prohibieron la entrada de los Jesuitas al país en 1850, pero aparte de cierto verbalismo no se enfrentaron seriamente a la Iglesia, y es de señalar que, cuando aprobaron la moratoria universal a favor de todos los deudores sujetos a las leyes conservadoras favorables a la usura, dejaron expresamente de lado el caso de los censos eclesiásticos, capellanías y obras pías que también afectaban a la agricultura. En conjunto, pues, las modificaciones modernizadoras no son muy importantes y el Estado sigue requiriendo de una transformación adecuada que permita al menos aumentar su eficacia administrativa y lo capacite para emprender algunas indispensables obras de infraestructura.

El Programa Modernizador Liberal de Guzmán Blanco

Este conjunto de reformas es emprendido en forma sistemática y eficaz por el gobierno de Guzmán Blanco, líder del liberalismo amarillo que se impone después de la Guerra Federal y de la subsecuente Guerra Civil entre Azules y Amarillos. Esas reformas se extienden a lo largo de las dos décadas de dominio guzmancista, esto es, desde 1870 hasta 1888 y, con algunas variantes y retrocesos parciales, puede decirse que son continuadas por sus sucesores hasta fines de siglo. El bloque de clases que, encabezado por Guzmán Blanco, impulsa ese proceso de reformas, centradas alrededor del aparato estatal, es al mismo tiempo viejo y nuevo. En ese bloque de clases tienen importancia los caudillos federales, surgidos al calor de la Guerra Federal y convertidos en poderosos terratenientes y/o en gobernantes regionales. También tienen peso los grandes y medianos hacendados o propietarios de hatos, tradicionalmente vinculados al Partido Liberal desde la época de los Monagas. Pero la fuerza hegemónica, de nuevo, la constituyen los comerciantes y prestamistas, que son -como siempre- el sector más dinámico y algunos de los cuales, amparados en el apoyo oficial, pasan pronto a convertirse en financistas y banqueros poderosos.

Se reconstruye así un bloque de clases que recuerda el de la Oligarquía Conservadora, en el que habían figurado inicialmente caudillos de la Independencia, hacendados, y comerciantes o prestamistas, bajo la decidida hegemonía de éstos últimos y presidida la alianza por el principal caudillo vencedor en la guerra. Ahora también el caudillo vencedor dirige la alianza de clases dominantes y en ella figuran generales y caudillos menores, hacendados y propietarios de hatos y sobre todo comerciantes y prestamistas o banqueros, que conservan en ella la hegemonía pero que, como en los tiempos de la Oligarquía Conservadora, deben someterse a la voluntad del nuevo líder, y hasta más aún pues a diferencia del improvisado Páez, Guzmán Blanco es al mismo tiempo un eficiente administrador y un destacado político. La diferencia fundamental estriba así en que esta nueva alianza de los grupos dominantes bajo la dirección del interés comercial y financiero, se realiza ahora bajo la dirección de los liberales y que éstos, concretamente Guzmán Blanco, logran darle un impulso mucho mayor y más sostenido a las reformas. Los conservadores desaparecen del mapa político venezolano, pero muchos de sus proyectos de progreso económico y modernización estatal son retomados y dinamizados por el liberalismo activo, pragmático y autoritario que encarna Guzmán Blanco. Esto probablemente contribuyó en algo a que esas reformas pudiesen contar entonces con mucha opinión favorable y suscitasen poca resistencia (aun la de la Iglesia no fue muy grande o, al menos, no contó con mucho apoyo) además de que toda la opinión esclarecida del país las veía como una necesidad perentoria e inaplazable.

Esas reformas se centran, como hemos señalado, en dinamizar y modernizar el aparato político-administrativo del Estado, en permitirle el control del país, el mantenimiento de la paz pública a menor costo y en abrirle la posibilidad al país de desarrollar y la producción agrícola y los intercambios comerciales, consiguiendo recursos regulares, internos y externos, y fomentando la modernización de las vías de comunicación necesarias a esa intensificación del intercambio con el extranjero. Como ya hemos hablado de la constitución de un sector bancario y financiero, apoyado sobre todo en el Estado, y de la construcción de carreteras, puertos y ferrocarriles, no diremos más sobre ello. Nos limitaremos por tanto, solamente, a analizar ahora algunos de los más importantes cambios modernizadores operados en el plano más propiamente político-administrativo del aparato del Estado durante los gobiernos guzmancistas y a algunas medidas que podrían aparecer como formando parte de un esbozo de proyecto nacional de cierto alcance, como fue el caso de la educación.

Pero el verdadero punto de partida, más aun, el marco de esas reformas está conformado por la Constitución liberal de 1864, a la cual es por ello necesario referirse así sea rápidamente. La Constitución venezolana de 1864 no es obra de Guzmán Blanco que, por lo demás, criticó en varias ocasiones como irreales o utópicos algunos de los postulados asentados en ella, dado el estado de desarrollo del país; y que apenas pudo la sometió a diversas reformas secundarias. Pero ella constituye la expresión esencial del programa ideológico y político del liberalismo o triunfante después de la Guerra Federal. Este ofreció rápidamente al país ese programa ideológico y político para cimentar en él sus proyectos de desarrollo modernizador y también para encubrir con él la ausencia de solución de los planteamientos económicos y sociales que habían llevado al pueblo a la guerra civil. Los grupos dominantes triunfantes con el liberalismo lograban así atenuar la conflictividad social y la insatisfacción de las frustradas masas populares a cambio de ofrecerles un democratismo y un igualitarismo por el que esas masas habían luchado y que quedó así sancionado en los textos legales republicanos pero que, en ausencia de los necesarios cambios sociales y económicos, no podía menos que resultar ficticio o mediatizado.⁴ La Constitución de 1864, independientemente de las reformas y modificaciones a que se la sujetó ulteriormente, se convirtió así en el marco político e ideológico de la nueva

4 Ver en este sentido las interesantes observaciones que hace Germán Carrera Damas en "Una nación llamada Venezuela", Editorial Monte Avila, Caracas, 1984, que es realmente la recopilación actualizada de un ciclo de conferencias pronunciadas por el autor en la Universidad Central de Venezuela en febrero de 1974, a menudo polémicas, siempre interesantes. Ver en especial pp. 104-107, donde interpreta de una manera muy sugestiva el rol cumplido por la Constitución de 1864 durante el período de hegemonía liberal e incluso mucho después.

Venezuela, la del liberalismo federalista triunfante, y dentro de ese marco se producen las reformas modernizadoras de Guzmán Blanco y de sus sucesores inmediatos, llegando a ser de hecho ese texto constitucional el verdadero patrón legal al que se han condicionado las luchas políticas de la Venezuela ulterior a la Guerra Federal, aún durante el curso de este siglo, ya que usualmente esas luchas raramente han ido más allá de los temas de corte democrático burgués avanzado contenidos en aquel texto.

La Constitución en cuestión fue aprobada y promulgada por la Cosntituyente reunida a tal efecto en 1864, pero de hecho sus postulados esenciales habían sido definidos en los mismos términos en el famoso Decreto de Garantías emitido por el General Falcón en agosto de 1863, apenas triunfante el movimiento federal.⁵ No es nuestro objetivo analizar detenidamente el texto constitucional por lo que sólo haremos algunas observaciones acerca de lo esencial del mismo. Los elementos principales de la nueva Constitución eran la adopción del sistema federal y el establecimiento de una serie de garantías ciudadanas de las más avanzadas y democráticas. La Constitución adoptó el sistema federal reuniendo, decidiendo estructurar para sede de la capital un Distrito Federal con las zonas vecinas de Caracas. Definió y aumentó los poderes del Congreso y delimitó los poderes Ejecutivo y del Presidente de la República que, de todos modos, siguió conservando un poder importante. Ratificando la abolición de la esclavitud y estableciendo la igualdad absoluta de todos los venezolanos sin distinción de ninguna clase, la Constitución estableció el sufragio universal para todos los varones mayores de 18 años y acordó a todos los venezolanos el derecho a la vida, a la propiedad, a la inviolabilidad del hogar y de la correspondencia, a la instrucción y a la libre expresión del pensamiento oral o escrito, a la asociación pacífica y sin armas, a la igualdad ante la ley, al ejercicio de toda industria lícita, a transitar libremente por el país, a cambiar libremente de domicilio y a hacer todo lo que no perjudicara a otro o estuviese expresamente prohibido por la ley. Quedó así abolida expresamente la pena de muerte, ya no sólo para los delitos políticos sino para todo tipo de delito. Se establecieron garantías a la propiedad tratando de acabar con la política de secuestros o confiscaciones usual hasta entonces y estableciéndose que sólo sentencias judiciales podrían privar a los propietarios de sus bienes. Se estableció la más absoluta libertad de prensa y de palabra y se garantizó la seguridad individual, determinando y regularizando legalmente las condiciones de detención de los ciudadanos para tratar de eli-

5 El Decreto de Garantías de Falcón está reproducido en Rondón Márquez, "Guzmán Blanco", pp. 130-133. En cuanto al texto de la Constitución de 1864 puede consultárselo en "Documentos que hicieron Historia", I, pp. 576-605 y también al final del libro de Eastwick citado a menudo, Apéndice D., pp. 292-308.

minar las privaciones arbitrarias de la libertad que constituían moneda corriente en el país. Un elemento importante que brilla por su ausencia es el tema religioso, apenas mencionado en el texto constitucional. Los liberales falconianos se manejaron en este terreno con la mayor moderación, siguiendo el criterio de su jefe, bastante creyente y poco ganado por la idea de enfrentamientos con la Iglesia. Falcón se opuso firmemente a la adopción del matrimonio civil, que sólo se impuso años después, bajo el gobierno de Guzmán Blanco, al producirse el enfrentamiento entre el Estado y la Iglesia; y en la Constitución de 1864, aunque se establece la libertad de cultos, sólo se permite a la religión católica, apostólica y romana el ejercicio del culto público fuera de los templos. El pragmatismo y la moderación de los liberales venezolanos eran una suerte de práctica tradicional que sólo quebrantó más adelante Guzmán Blanco; y conviene recordar que el lema de las tropas federales era Dios y Federación, el mismo que se oficializó en Venezuela con el triunfo del liberalismo desde 1864.

Inútil es decir, por último, que el avanzado democratismo sancionado en la Constitución de 1864 y en las reformas constitucionales ulteriores tuvo escasa aplicación práctica ya que no podía ser mayor la distancia entre ese programa de garantías constitucionales y la realidad a la que se los presentaba como panacea. El autoritarismo de los sucesores de Falcón, a comenzar por Guzmán Blanco y terminado por Castro y Gómez (para sólo referirnos al período que estudiamos) interpretó como quiso el texto constitucional y lo violó cuantas veces pudo. Los caudillos regionales, los gamonales y jefes civiles hicieron lo mismo en sus Estados o regiones, convirtiendo como nunca antes la arbitrariedad y el leguleyismo en instrumento cotidiano de gobierno. El hambre y la miseria del pueblo y de las atrasadas y analfabetas masas campesinas difícilmente podía permitir el funcionamiento de esas garantías de papel cuyo cumplimiento efectivo alimentó así nuevas luchas populares, nuevas demagogias y nuevas frustraciones. El sufragio universal se prestó a las farsas más descaradas y a todo tipo de manejos. La libertad de prensa fue tolerada en beneficio de los gobiernos, pero cuando se convirtió en instrumento de lucha contra ellos, éstos la liquidaron brutalmente o por medio de maniobra leguleyas, denunciando a sus opositores legales como agentes subversivos. El federalismo mismo, sin ser tan extremo como el colombiano, tampoco resultó y, desde temprano, las tendencias centralizadoras de los liberales venezolanos, a comenzar otra vez por Guzmán Blanco, se encargaron de reducir las prerrogativas de los Estados, los cuales acabaron completamente subordinados al creciente poder central. La Constitución de 1864 es, pues, a un tiempo marco político-ideológico de las reformas liberales venezolanas y clara expresión de las limitaciones y contradicciones de las mismas.

Algo parecido sucede con otro de los grandes elementos centrales de esas reformas, como es el caso de la educación popular, que, esta vez sí, es obra directamente promovida por Guzmán Blanco. En efecto, aunque había habido algunos intentos recientes en ese sentido es Guzmán Blanco quien tuvo el mérito de ser en Venezuela el propulsor de la educación masiva elemental a cargo del Estado. Apenas llegado al poder, en junio de 1870, su Gobierno decreta la educación primaria gratuita y obligatoria, tratando con ello de romper uno de los más serios bloqueos a cualquier intento de progreso social y económico del país.⁶ En realidad hasta entonces los gobiernos venezolanos, conservadores o liberales, habían tratado el problema educativo desde una perspectiva completamente elitesca, y si bien habían fomentado la educación secundaria, manteniendo al menos un colegio de varones en cada Estado,⁷ no se había ocupado en cambio en absoluto de la educación primaria. Esta estaba en manos de las municipalidades las cuales, debido a su pobreza, nada podían emprender para desarrollarla. Existían colegios privados pero a ellos, como es obvio, sólo tenían acceso quienes podían pagar y quienes no tenían que trabajar desde su infancia, es decir, los hijos de ricos propietarios, de comerciantes o de capas medias. Sólo la Iglesia impartía educación primaria gratuita, con recursos acumulados a partir de censos y obras pías, igual que lo venía haciendo desde la Colonia Pero no era frecuente que los padres de niños pobres los enviaran a la escuela parroquial de la Iglesia, pues preferían que los ayudasen en el trabajo, además de que la enseñanza era de todos modos rudimentaria y bastante tradicional.

Un elemento importante de la política educativa guzmancista es que no se quedó en el decreto de educación gratuita y obligatoria a cargo del Estado, sino que hubo un importante esfuerzo por aplicar el contenido del decreto; y, al menos durante las dos décadas del gobierno de Guzmán Blanco, se aumentó el presupuesto de educación, se intentó formar maestros y crear Escuelas Normales, y se logró elevar en forma apreciable las cifras de alumnos de primaria y la construcción de escuelas necesarias para ello. Aunque seguramente exagerados, los datos de los Mensajes Presidenciales de entonces revelan este esfuerzo.⁸ Para 1875, el Mensaje de Guzmán Blanco al Congreso habla de 336 escuelas decretadas, de las que funcionaban 188. La cifra de alumnos pasaba ya de 12 mil y la Renta de Instrucción de los 73 mil venezolanos,

6 Ver Rondón Márquez, *op. cit.*, II, pp. 229 ss.

7 *Id. Id.* II, p. 230. La situación de las niñas era todavía peor, pues incluso en 1873 el país apenas tenía un solo Colegio nacional dedicado a su educación, aparte del Colegio Chávez de Caracas, sostenido con rentas particulares. Ver Rondón Márquez, *op. cit.*, II, p. 231.

8 "Mensajes Presidenciales (1830-1969)", Ediciones de la Presidencia de la República, en seis tomos, Caracas, 1971, tomos I y II. Puede asimismo consultarse Rondón Márquez, *op. cit.*, II, p. 231.

moneda de entonces. Para 1887, había ya 1.949 escuelas primarias y unos 97.468 alumnos, y podía pensarse que las tasas elevadísimas de analfabetismo del país deberían disminuir rápidamente, además de que las escuelas primarias permitían formar individuos con los mínimos conocimientos exigidos para trabajar con técnicas y en condiciones más modernas y con una cierta formación cívica elemental pero lo suficientemente útil para servir a los planes guzmancistas de modernización dependiente del país. El esfuerzo se agotó, sin embargo, rápidamente debido a la rutina, a la desidia y a las guerras civiles posteriores pero también a causa de dificultades reales de aplicar el proyecto y a que éste, en fin de cuentas, no contaba con bases suficientes, ni económicas, ni políticas ni sociales, para imponerse y perdurar. Escuelas abandonadas; maestros escasos y mal pagados; deficiencias presupuestarias; oposición a veces franca de terratenientes y gamonales; desinterés de los padres de hijos pobres y necesidad de seguir empleando desde la infancia la mano de obra familiar; incapacidad del Estado para hacer aplicar su política educativa y al cabo ausencia de esta última, reducida a una fachada ineficiente; todo ello, en medio de un cuadro de pobreza, de inestabilidad política y de guerra civil, que fue lo que volvió a imponerse después del relativo paréntesis de autocracia guzmancista, condujo al fracaso de ese ambicioso plan educativo y si bien no se disolvió por completo, de hecho quedó limitado a proporciones mucho más modestas e irregulares, sin que al cabo cambiara prácticamente en nada el panorama de elevado analfabetismo, de pobreza y de atraso cultural del país.

Las reformas guzmancistas más importantes y más duraderas en el sentido de modernizar el aparato administrativo del Estado fueron las que enfrentaron este último a la Iglesia logrando, a través de un proceso bastante conflictivo, imponer la supremacía del Estado sobre ésta, de acuerdo a la tradición republicana venezolana iniciada por los conservadores en los años 30, y conseguir que, tras el fracaso de sus pretensiones, la Iglesia se resignase a quedar fuera de la política militante. Este aspecto de las reformas de Guzmán Blanco es muy importante porque a pesar de que la Iglesia venezolana no era, como dijimos, muy poderosa y carecía de grandes propiedades territoriales y de la capacidad de movilizar en su defensa masas indígenas o populares fanatizadas, y a pesar incluso de que los conservadores habían iniciado esta delimitación de atribuciones entre el poder temporal y el espiritual a partir de la supremacía del primero, lo cierto es que la Iglesia seguía conservando hasta entonces incidencia directa sobre las atribuciones y mecanismos administrativos del Estado por medio de diversos fueros y del control tradicional no sólo de la educación primaria sino del registro de nacimientos, matrimonios y defunciones, igual que la administración de cementerios y la supervivencia de seminarios y conventos.

Contra todos estos aspectos se ejerce desde temprano la capacidad reformista y modernizadora de Guzmán Blanco. La primera medida adoptada contra el poder económico de la Iglesia fue la redención de censos y obras pías, aprobada en mayo de 1870, y con cuya ejecución desapareció finalmente ese viejo y opresivo sistema de sujeción de la agricultura vigente desde la Colonia y atacado en vano por los liberales desde la época grancolombiana. Analizamos ya este problema, al estudiar la evolución de la propiedad agraria. Sólo añadiremos que la redención de censos fue seguida poco después por un decreto, de febrero de 1873, que abolía el pago de primicias a la Iglesia, ya que éstas no podían ser sino un acto voluntario y ocasional.⁹ Un año después, para junio de 1874, quedaron definitivamente abolidos el fuero eclesiástico y todo tipo de privilegios de corte similar a que podía aún pretender la Iglesia, culminándose sí el proceso iniciado por los gobiernos conservadores ya desde los años 30.¹⁰ Otras medidas fundamentales fueron las reformas del Código Civil, que establecían el registro y el matrimonio civiles y la secularización de los cementerios. El Código Civil, promulgado en 1873, estableció además la prohibición de adquirir propiedades a la *manos muertas*, es decir, fundamentalmente a la Iglesia y a toda institución similar a ella o regida, como ella, por sistemas de adquisición y acumulación perpetuos conducentes al monopolio de las propiedades y a la limitación de la circulación legal de éstas, particularmente de las territoriales, como había venido ocurriendo en otros países del continente, México, Ecuador y Colombia entre ellos.¹¹

Pero igualmente importante fue la secularización de los servicios que acreditaban el estado civil de los ciudadanos, lo cual había sido establecido previamente por un decreto del mismo Guzmán, fechado en enero de 1873, pero que vino a ser sancionado definitivamente mediante su inserción en el Código Civil, y que se acompañó por lo demás del establecimiento en este último del registro y del matrimonio civiles. Así pasaron a depender del estado todos los aspectos relativos al control de nacimientos, matrimonios y defunciones, que hasta entonces habían venido corriendo a cargo de la Iglesia a través de los registros parroquiales de bautizo y matrimonio y de control de los cementerios, lo cual no sólo dejaba fuera a todos los ciudadanos que no fuesen católicos sino que constituía una intromisión del poder eclesiástico en una esfera perteneciente al poder civil y un obstáculo al cumplimiento de las funciones de este último. Las ceremonias religiosas propias del culto católico no fueron eliminadas y se conservó, por supuesto, el derecho a mantenerlas y practicar-

9 González Guinán, *op. cit.*, tomo X, p. 134.

10 Rondón Márquez, *op. cit.*, II, p. 158.

11 *Id, id.*, II, p. 163.

las (derecho que se acordó también a otras religiones o cultos minoritarios) pero sólo una vez que satisficieran las ceremonias civiles respectivas, quedando los curas párrocos amenazados de graves sanciones si llegaban a celebrar el ceremonial religioso de bautismos, matrimonios o entierros antes de que se hubiesen cumplido los trámites civiles pertinentes a cada caso.¹² La presentación al Registro Civil de los recién nacidos, el matrimonio celebrado ante las autoridades civiles competentes y el establecimiento de las partidas de defunción como previos a cualquier entierro, sancionaron así la primacía del Estado en lo concerniente a este terreno y privaron a la Iglesia de un importante mecanismo de control de la población, que vino así a adicionarse al control por el Estado de la educación primaria.

Otra medida adoptada por Guzmán Blanco contra la influencia ideológica de la Iglesia tendente a todas luces a debilitarla fue la extinción de los seminarios eclesiásticos, decretada en septiembre de 1872, y por la cual los eclesiásticos que quisieran seguir estudios en cualquier facultad quedaban obligados a cursarlos en la Universidades y Colegios Nacionales existentes. El argumento que sirvió de base al decreto fue que los textos y doctrinas propias de la enseñanza dictada en los seminarios sólo servían para formar un clero extraño a las instituciones políticas y refractario a las ideas y marcha progresiva de la República.¹³ Pese a las protestas y solicitudes de las autoridades eclesiásticas, que hacían ver el carácter arbitrario y anti-liberal de la medida, Guzmán Blanco hizo cerrar el Seminario caraqueño, de cuyo edificio tomó posesión la Gobernación respectiva; y desde entonces y por muchos años los candidatos a la carrera eclesiástica tuvieron que concurrir a las Universidades, encargadas de enseñar las ciencias eclesiásticas en forma por lo demás más acorde con esa marcha progresiva del país.

Pero, poco después del cierre del Seminario, Guzmán Blanco adoptó otra medida radical en esta misma dirección: la supresión de todos los conventos y comunidades religiosas que quedaban aún en el país, y que eran todos conventos de mujeres, pues los de hombres no habían logrado sobrevivir, como vimos, a la primera arremetida grancolombiana y luego conservadora de los años 20-30. El decreto fue sancionado por el Congreso Nacional el 5 de mayo de 1874 y sus considerandos son importantes porque se apoyan todos en argumentos de tipo liberal y expresan bien el clima de progresismo entonces dominante en el país. Se habla en él de la Ley de Patronato Eclesiástico que autoriza al Congreso para decretar la extinción de los monasterios, de la incompatibilidad del voto de clausura de las monjas con los principios

12 *Id, id.*, II, pp. 154-155.

13 *Id. Id.* II, pp. 154-155.

institucionales vigentes de libertad e igualdad, de la inutilidad e inaceptabilidad de la existencia de corporaciones regidas por leyes especiales y sustraídas de la jurisdicción soberana de la Nación y de la perpetuidad del voto de clausura como contraria a la libertad racional, al cambio de ideas y a la propia condición humana, pues coartar la libertad ciudadana sólo podía justificarse en nombre de los grandes intereses del bien general de la sociedad.

Armado de esta argumentación, el Congreso decide la extinción de conventos, colegios y comunidades religiosas, prohíbe en lo sucesivo la fundación de establecimientos similares en el país, y decide que todos los bienes de aquellos pasen a propiedad del Estado, encargándose éste de destinar los edificios al uso público y acordándose a las monjas exclaustradas una pensión vitalicia pero intransferible a sus herederos.¹⁴ El Gobierno rechazó cortés pero intransigentemente todas las solicitudes para suavizar la medida. Cumplido el plazo previsto, se produjo el desalojo de las monjas, lo que motivó algunas escenas de violencia entre éstas y la policía. El pueblo de Caracas acudió en masa al lugar de los hechos, pero no para manifestar apoyo a las monjas sino para poder al fin satisfacer su curiosidad entrando a los conventos, acerca de los cuales corrían desde tiempo atrás las más extrañas leyendas. Los Conventos afectados fueron, en Caracas, el de las Monjas Concepciones, el de las Carmelitas Descalzas y el de las Dominicas. El primero de ellos era el más importante y el que había tenido más peso, significativo hasta unos años antes, en la labor de prestar a censo y reunir capitales provenientes de la agricultura. Había sido fundado en 1637, logrando sobrevivir a todas las luchas coloniales, independentistas y republicanas, y para el momento de su clausura vivían en él 29 monjas, incluyendo la abadesa; y la gran mayoría ya de cierta edad. El Convento de las Carmelitas, fundado en 1736, sólo tenía 15 monjas, y al de las Dominicas, que databa de 1817, apenas le quedaban 5. En el interior del país, la medida afectó a otros conventos y beateríos, como el Beaterío de Educandos de Valencia, el Convento de Dominicas de Trujillo, el Convento de Clarisas de Mérida, y otro beaterío de educandas existentes en El Pao de San Juan Bautista.¹⁵

Como es de suponer, esta serie de medidas no pudo llevarse a cabo sin suscitar la más firme oposición de la Iglesia y en menor grado la de algunos grupos laicos vinculados a ella. Pero en ningún momento hubo amenaza de algo parecido a una guerra religiosa; y el gobierno contó siempre, sino con el respaldo, por lo menos con la indiferencia de la población, poco propensa a dejarse llevar por el fanatismo y en cierta forma ganada para esa política

14 González Guinán, *op. cit.*, tomo X, p. 257.

15 *Id., id., id.*, p. 273.

modernizadora que no podía menos que afectar el poder y algunas prerrogativas de la Iglesia. Hubo, sí, intentos de suscitar protestas populares y de darle matiz religioso a la lucha política de la Iglesia por defender sus prerrogativas. En ello descolló el famoso Padre Sucre, sobrino del Gran Mariscal de Ayacucho, conservador intransigente que tuvo participación en más de un conflicto político y religioso en esos años, lo mismo en Colombia que en Venezuela. Fue él quien polemizó ya con Guzmán Blanco en 1867, con motivo de la muerte de un masón al que por decisión de Sucre se le negó el derecho a ser enterrado en el cementerio, por estar éste reservado a los católicos. Fue él quien, a raíz de la condena del liberalismo por el Papa Pío IX en 1869, trató, sin mucho éxito por lo demás, de incorporar banderas con la efigie de la Virgen del Carmen a las tropas de los conservadores azules que combatían a los liberales.¹⁶ Fue él, por fin, quien como más cercano consejero del Arzobispo de Caracas, Silvestre Manuel Guevara y Lira contribuyó a atizar el conflicto que aquel, como cabeza de la Iglesia venezolana, sostuvo con el gobierno guzmancista.

Pero, como en el caso de Páez 40 años antes, el gobierno de Guzmán Blanco actuó con rapidez y energía; y el Arzobispo, lo mismo que el Padre Sucre, enfrentados al Ejecutivo Nacional, fueron rápidamente expulsados en 1870. Guzmán Blanco trató luego de mediar y autorizó al Arzobispo para regresar al país, pero como éste se negó a volver y más bien prestó apoyo a algún intento conspirativo, el Gobierno le ratificó la expulsión desde 1873 y el intransigente prelado no pudo ya más regresar al país, muriendo algunos años después en el exilio. Incubado por el compromiso de la Iglesia con los conservadores azules, el conflicto tuvo su primera manifestación en la negativa de Guevara a celebrar un Te-Deum para festejar la victoria liberal contra aquellos, lo que llevó a la expulsión del prelado, y condujo casi inmediatamente a la redención de censos eclesiásticos. A partir de allí, se fue agudizando rápidamente debido a las nuevas medidas implementadas por Guzmán Blanco, y a las cuales acabamos de referirnos. La Iglesia venezolana quedó acéfala por varios años, dada la actitud del Arzobispo, la firmeza de Gobierno y la posición del Papa, que apoyó al primero y que condenó a los prelados que, como en el caso de Mosquera poco antes en Colombia, se habían puesto del lado del Gobierno en el conflicto y habían aceptado la política de éste.

Sólo que en Venezuela la situación fue mucho más favorable al Gobierno que en Colombia y la mayoría del clero, incluyendo casi toda su alta jerarquía, aceptó de hecho la situación, colaboró con el Gobierno y jamás pudo intentar provocar un conflicto religioso, aun si su apoyo o tolerancia estuvo matizado de protestas menores, como las ocurridas con el cierre del Seminario cara-

16 Rondón Márquez, *op. cit.*, II, p. 147.

queño, con la adopción del matrimonio civil y la secularización de los cementerios, y con la supresión de los conventos de religiosas. El gobierno de Guzmán Blanco se sintió pronto seguro de su apoyo, y vistas la intransigencia del Papa y del Arzobispo, se lanzó a denunciar el carácter retrógrado y antinacional de la Iglesia de Roma; y más aún, a promover la constitución de una Iglesia venezolana independiente, católica pero libre del dominio de Roma. En varios discursos, como en el de abril de 1876, el Presidente denunció abiertamente la incompatibilidad de la práctica republicana, basada en la voluntad popular y en el respeto de las libertades ciudadanas, con la soberbia y la mentalidad cesarista del oligárquico pontificado romano.¹⁷ Ya antes, desde 1874, Guzmán Blanco había propuesto al Congreso formalmente la constitución de la nueva Iglesia venezolana independiente. Su proposición era la de una Iglesia que volvería a las prácticas de los primeros cristianos y cuyas autoridades serían elegidas de manera democrática con participación del pueblo pero también del Estado, pues en ella los feligreses de cada parroquia debían elegir los párrocos y éstos a su vez a los obispos, pero dejando en cambio al Congreso el derecho a designar el Arzobispo.¹⁸ Aunque aceptada por el Congreso, la propuesta iba más bien dirigida a mostrar al adversario, en este caso el Papa, la fuerza del Gobierno y a promover así una solución satisfactoria para ambos. El Papa, probablemente atemorizado por la perspectiva de ver surgir iglesias nacionales autónomas y liberales en Venezuela y quizá en otros países latinoamericanos que entonces temían problemas similares de enfrentamiento con la jerarquía romana, se decidió a negociar y envió un Nuncio a Trinidad, a convencer al Arzobispo Guevara de renunciar definitivamente para dejar vacante el cargo de cabeza de la Iglesia venezolana. Habiendo aceptado Guzmán Blanco, el problema se resolvió finalmente en 1877 con la designación, por acuerdo común entre el Presidente y el Nuncio, de un nuevo Arzobispo, José Antonio Ponte, que mantuvo siempre las mejores relaciones con el Gobierno y supo adaptarse a esta subordinación del poder eclesiástico al civil y a la recomendación de no participar directamente en la política nacional.

A partir de entonces, el problema cesa y los términos en que Guzmán Blanco se refiere luego a la institución religiosa son bastante elogiosos, no tratándose ya más de oscurantista. La relación de Guzmán Blanco con la Iglesia es, de todos modos, bastante clara e independiente; y, hecho insólito en la historia latinoamericana del pasado siglo, en abril de 1876, con motivo del aniversario de su accesión al poder inauguró en Caracas un Templo Masónico, pronunciando entonces un discurso famoso a favor de la masonería y de la fraternidad humana.¹⁹ Cierta que poco después inauguró, como contrapartida, un templo católico, la Basílica de Santa Teresa y más adelante la Santa Capilla, copia

17 *Id., id.*, II, pp. 150-151.

18 *Id., id.*, II, pp. 148-149.

19 González Guinán, *op. cit.*, tomo XI, pp. 50-53.

caraqueña de la de París; pero también había afirmado públicamente que estaba igualmente dispuesto a inaugurar una sinagoga. Los hechos son importantes como reveladores de un ambiente ideológico y de una receptividad popular no muy frecuentes en América Latina, en la que la intransigencia religiosa promovida por la Iglesia católica y el fanatismo de las masas eran y han sido moneda corriente por mucho tiempo.

Las otras medidas promovidas por el gobierno de Guzmán Blanco para modernizar la administración estatal y adaptarla a un mayor dinamismo del comercio y de la actividad agroexportadora, fueron igualmente importantes diferenciándose principalmente de las anteriores en que suscitaron poca o ninguna resistencia. Para tratar de completar el panorama, nos referimos también rápidamente a algunas de ellas. Un sector de esas medidas modernizadoras tuvo que ver con la situación monetaria y se orientó a establecer cierto orden en ese confuso campo. No podemos detenernos en ello, pero la situación monetaria venezolana, como la colombiana, se había caracterizado hasta entonces por el desorden y la improvisación más absolutas. En ausencia de bancos y de moneda fiduciaria (salvo los devaluados billetes del Tesoro y los pagarés de las casas comerciales), sólo se usaban para los pagos las piezas de moneda metálica; y éstas eran de todos tipos y procedencias además de hallarse a menudo adulteradas, como había sido el caso con la malfamada macuquina. Las monedas de los principales países europeos y de los Estados Unidos servían de unidades monetarias; y desde la época de los Monagas, la unidad monetaria venezolana había venido siendo el franco francés. Para tratar de poner orden en este caos, Guzmán Blanco establece una moneda nacional, en 1871, que se llamó entonces venezolano, pero que a partir de 1879 pasó a denominarse bolívar. Más adelante, en la década de los 80 se estableció una serie de disposiciones para reglamentar y reducir la circulación de monedas extranjeras, obligando a las oficinas públicas a aceptar sólo monedas venezolanas o a pagar sólo con ellas prohibiendo finalmente la importación de monedas extranjeras.²⁰ Las medidas fueron importantes pero apenas mejoraron la situación monetaria, sobre todo porque el liberalismo amarillo mantuvo el doble patrón de plata y de oro, pero con una relación entre ésta y aquel que era más estrecha que la existente en el mercado mundial; y ello favoreció la permanente fuga del oro del país, pues los especuladores, fundamentalmente las casas comerciales y los importadores, pagaban en Venezuela con plata devaluada, recibiendo por ella oro en una proporción superior a la del mercado europeo, y así hacían el gran negocio añadiendo de esta forma un mecanismo más a los que ya de antemano controlaban para poder descapitalizar al país.²¹ Otro sector destacado de esas medidas fue el relativo a la moderniza-

20 Rondón Márquez, *op. cit.*, II, p. 169. Ver también N. Franceschi, "Caudillos y caudillismo en la Historia de Venezuela", Eximco, Caracas, 1979, pp. 108-111.

21 D.A. Rangel, "El proceso del capitalismo contemporáneo en Venezuela", Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1968, pp. 89-90 y 103-104. También Nikita Harwitch Vallenilla, "El modelo económico, etc." en "Economía y Política, etc", pp. 210-212.

ción de los Códigos fundamentales del país. Se adoptó un Código de Minas, y el Estado se ocupó por fin de legislar sobre ellas, estableciendo regímenes de concesiones a particulares pero reservándose la propiedad del subsuelo, como en la clásica legislación española. Se legisló así, como vimos, sobre las minas de El Callao, hasta entonces casi olvidadas del Fisco, y también sobre otros establecimientos mineros, entregándose en concesión varios de ellos. Las normativas y codificaciones principales fueron, sin embargo, las que se referían al comercio, las aduanas y en general a la hacienda pública. En febrero de 1873 se promulgó un moderno Código de Comercio, que copiaba las disposiciones más avanzadas en la materia y se proponía ser instrumento de la política modernizadora guzmancista. Para esa misma fecha, febrero de 1873, se promulga también un moderno Código de Hacienda, cuyo objetivo principal es aumentar y regularizar las recaudaciones aduaneras y controlar el contrabando que era el más importante enemigo de estas últimas. El Código trata de modernizar la administración de Aduanas, pero como su preocupación esencial es aumentar el ingreso del Estado, la mayor parte del texto se consagra a establecer y precisar los aranceles y a organizar un sistema hartamente complicado y poco eficaz de represión y control del contrabando.²² Al tema de los aranceles y del contrabando volveremos en el próximo capítulo, pero lo que habría que señalar de inmediato es que ni el Código ni sus disposiciones sirvieron de mucho en el objetivo de disminuir este último. Más importante fue probablemente la abolición del sistema de peajes internos que dificultaban y encarecían la circulación de productos de una a otra región del interior del país. Esta supresión de los peajes se adoptó desde enero de 1873 pero el Gobierno, siempre necesitado de fondos, la reemplazó por la creación de diversas aduanas terrestres que debían cobrar el impuesto a partir de un nuevo arancel especial que se estableció a tal efecto. La medida de eliminación de los peajes fue considerada positiva porque facilitaba los intercambios internos y la circulación mercantil, pero no la creación de las aduanas interiores; porque ésta parecía restablecer el viejo sistema de peajes bajo otro nombre, sólo que a beneficio del Gobierno Nacional y no de los Estados o Provincias. De todos modos, la medida fue progresiva porque, al parecer, buena parte de lo recaudado se invirtió realmente en obras de fomento y en vías de comunicación. El gobierno de Guzmán Blanco adelantó también una serie de medidas modernizadoras de diversa índole, como fueron, entre otras, la creación de la Comisión de Bienes Nacionales, la adopción de nuevas leyes sobre baldíos y sobre resguardos de indígenas, la creación de la Dirección Nacional de Estadística y la promoción del Primer Censo más o menos aceptable que se hizo en el país, etc., todo ello sin contar la más conocida obra urba-

22 Por no disponer momentáneamente del texto del Código, enviamos al lector al comentario acompañado de reproducción parcial de Franceschi, *op. cit.*, pp. 102-103.

nística del régimen, que construyó teatros, balnearios, monumentos nacionales, panteón para los héroes de la Independencia, edificios gubernamentales y religiosos, cementerios y parques y estatuas en abundancia (incluyendo por supuesto las del propio Guzmán Blanco y las de su padre) y que trató de convertir a Caracas en una suerte de pequeño París tropical, como lo intentaron también entonces o después en sus respectivos países otros autócratas latinoamericanos.²³

Intento de Balance

El balance del liberalismo y de las reformas liberales venezolanos sin llevar, como en Colombia, el país hacia un retroceso y hacia la reconquista del poder por los conservadores para imponer la unificación nacional es, sin embargo, también bastante pobre y sus resultados fueron poco efectivos. Es cierto que del análisis que hemos hecho del régimen de Guzmán Blanco en el sentido de las reformas liberales se desprende mucho dinamismo, mucha disposición de cambio modernizador y muchas promesas de progreso. Pero, bien vistos, los cambios reales son sólo superficiales, de fachada, y apenas se proponen aprovechar y profundizar cierta relativa estabilidad política, aumentar los intercambios comerciales dentro del aceptado esquema de la división internacional del trabajo, atraer al país capitales extranjeros y abrir camino con todo ello a la rápida ganancia de algunos comerciantes y políticos por la vía del peculado, a comenzar por el propio Guzmán Blanco, verdadero gigante del peculado venezolano,²⁴ sólo superado en cantidad pero no en inteligencia en este campo por algunos gobernantes y políticos de la prosperidad petrolera de este siglo, particularmente durante las décadas recientes.

23 Acerca del importante rol urbanizador cumplido por los gobiernos de Guzmán Blanco, ver en especial Rondón Márquez, *op. cit.*, II, páginas 194-203 y las diversas referencias que sobre el tema aparecen en Arcila Farías, **“Historia de la Ingeniería en Venezuela”**, tomo II.

24 Para tener una idea, así sea aproximada, del gigantesco peculado de Guzmán Blanco, consultar Rondón Márquez, *op. cit.*, II, pp. 104-115 y sobre todo el célebre panfleto que contra los robos y trapacerías de Guzmán Blanco y de su padre publicó Manuel Briceño con el título de **“Los Ilustres”** en 1884 en Bogotá y del que existe una edición venezolana relativamente reciente, hecha en Caracas en 1955. La descripción minuciosa de las manipulaciones y estafas a que dio lugar de parte de Guzmán Blanco y algunos otros el famoso empréstito de la Federación se encuentra en L. Level de Goda, **“Historia contemporánea de Venezuela. Política y militar, 1858-1886”**, tomo I, todo el capítulo IV de la Tercera Parte. Caracas, Imprenta Nacional, 1954, pp. 607-629.

Los logros del régimen liberal amarillo, aun los más llamativos, se van disolviendo y debilitando con el tiempo, revelándose así su carácter superficial y sus verdaderas y reducidas dimensiones. La educación popular, después de un impulso inicial, comienza a retroceder y se va estancando, acosada por cuantiosas dificultades, ganando de nuevo terreno el analfabetismo. Igual cosa sucede con los caminos y carreteras construidos los cuales, además de no ser muchos y de quedar pronto subordinados a los ferrocarriles, se van pronto deteriorando y abandonando por la ausencia absoluta de mantenimiento, con la excepción parcial de dos o tres vías principales, suscitando así el comentario del viajero Dalton, de que ya hablamos. El caso de los ferrocarriles, por su parte, fue aún más desastroso, pues de hecho en poco o nada contribuyeron al progreso del país, a la creación de mercado interno y ni siquiera a disminuir seriamente los fletes del café. La costosa y mal programada inversión sólo sirvió para crear una fachada de progreso endeudando y arruinando al país y enriqueciendo a empresarios extranjeros y a políticos y peculadores nacionales, con sólo algunas escasas y secundarias excepciones. Los capitales extranjeros, atraídos por la inversión ferrocarrilera y por las apetitosas garantías que se acordaban a las empresas constructoras de vías férreas, acudieron al país, pero sólo para aumentar su endeudamiento, succionar sus riquezas y provocar al cabo, con sus exigencias, la intervención europea y el bloqueo de sus puertos. Aún después de los arreglos hechos entonces, Venezuela continuó pagando su enorme deuda externa hasta 1930.

La inmigración se incrementó ciertamente durante esas décadas, pero ni las cifras fueron muy importantes ni su aumento contribuyó en mucho a mejorar la agricultura del país. La Colonia Guzmán Blanco sobrevivió y hasta prosperó un tiempo, pero al cabo fracasó, y la Bolívar, que se debilitó rápidamente, continuó sobreviviendo, no tanto por modernizar técnicas agrícolas, sino más bien por adaptarse rápidamente al conuco tradicional, como antes hicieran los alemanes de la Colonia Tovar. Las Constituciones y garantías liberales continuaron siendo letra muerta, sujetas a los caprichos de los caudillos que las reformaban a su antojo, y a las interpretaciones de gamonales y jefes civiles, que podían violarlas sin problemas. El Estado siguió siendo pobre, carente de rentas propias regulares, dependiendo de los impuestos de importación y acogotado por el pago de la incrementada deuda pública. Se crearon bancos y compañías de crédito, pero más para resolver los problemas financieros del Tesoro Público que para abaratar y democratizar el crédito; y éste continuó siendo caro y a corto plazo, beneficiando sólo a una minoría de comerciantes y financieros o especuladores, que seguían monopolizando el escaso circulante. Algunos de esos bancos prosperan y sobre todo el Banco de Venezuela, parásito de las rentas públicas, alcanza apreciables niveles de acumulación. No hay ningún intento serio de desarrollo interno, de promover la instalación de industrias modernas en el país. Surgen algunas, pero éstas

son sólo complemento tímido y de poco alcance de actividades comerciales o financieras que han generado importantes cuotas de acumulación; y las que fomenta el Estado corresponden a subsidios y monopolios interesados, que más alimentan el robo y el peculado que el desarrollo interno. El comercio y la banca prosperan y se enriquecen (aunque mucho más el comercio extranjero que el nacional) pero la agricultura, que es la principal fuente de riqueza y de extracción de excedente, se arruina y sigue dependiendo de créditos usurarios y amenazada de embargos e hipotecas. Para 1900, Delfín Aguilera decía, quizá con cierta exageración, que la Venezuela agrícola de entonces no producía más ni con mejores técnicas que la de 1800;²⁵ y Bruzual Serra, el del empréstito del Disconto, afirmaba, con más razón aún, que el país no producía otra cosa que café, que su dependencia del extranjero era absoluta, que podía decirse claramente que los venezolanos importaban el desayuno, el almuerzo y la cena, y que era necesario, para salir de esa desastrosa situación, que se intentara producir más cosas.²⁶ Los resultados materiales de la modernización guzmancista se deterioraron, pues, rápidamente y el progreso del país, basado en modificaciones de fachada que no tocaron seriamente los problemas de fondo ni intentaron realizar cambios verdaderamente estructurales en la sociedad venezolana, de nuevo se hizo esperar.

De hecho era harto difícil que los liberales amarillos, que en lo esencial eran caudillos militares de corto alcance o hacendados opresores de peones, pudiesen intentar esas reformas, dado el contexto en que se movían. Su sola posibilidad de sobrevivencia y de progreso, estabilizando el país para atraer población extranjera y capitales europeos, para modernizar algunas estructuras y para construir algunas vías de comunicación, era la alianza con los poderosos comerciantes, especuladores y prestamistas que representaban la fuerza más dinámica del país, la que controlaba el dinero y el acceso a los mercados exteriores. Esa fue la fuerza principal del liberalismo amarillo, como lo había sido con los viejos conservadores paecistas; y, como antes, ella estuvo en conflicto (pero ahora moderado por el liberalismo dirigente) con los hacendados y propietarios ganaderos. Era una fuerza modernizadora pero limitada; y su capacidad de modernización podía más fácilmente ejercer sobre ciertos mecanismos institucionales que sobre las estructuras básicas de la producción. Era más fácil y ventajoso cambiar el funcionamiento de algunas estructuras estatales, modernizando la administración, promulgando códigos, creando registros civiles, fomentando la educación primaria y sancionando

25 Delfín Aguilera, "Venezuela 1900", p. 68.

26 Claudio Bruzual Serra, en *Boletín del Archivo Histórico de Miraflores*, No. 34, enero-febrero de 1965, Caracas, p. 5. Citado por Juan Bautista Fuenmayor, "Historia de la Venezuela política contemporánea, 1899-1969", Caracas, 1978, tomo I, pp. 30-31.

importantes derechos constitucionales más o menos de papel que proceder a cambiar las estructuras y sistemas de producción, opresivos y latifundistas, de que esos grupos dominantes se beneficiaban a expensas de campesinos y peones empobrecidos y endeudados, a los que los caudillos solían movilizar y hasta engañar a su antojo.

El liberalismo incluso, con sus repetidas y frustrantes guerras civiles, terminó agotando la capacidad de movilización y de lucha de ese campesinado venezolano tan rebelde y activo durante el siglo XIX, y facilitando así indirectamente, con ese empobrecimiento, marasmo y despoblación de los Llanos, fuente permanente de campesinos y peones rebeldes, la liquidación casi total, por mucho tiempo, del campesinado como fuerza social activa en Venezuela y el mayor atraso del campo, que se produjo luego durante la larga dictadura gomecista. El resultado principal del liberalismo amarillo estuvo en otra parte y se situó sobre todo a otro nivel. Su gran éxito fue el de haber conformado las bases de un esbozo de proyecto nacional, modernizador, de corte capitalista, en el plano propiamente institucional, y de haber tratado de impulsarlo seriamente por la vía de la aprobación de la Constitución de 1864 ya que ésta, con todas sus modificaciones ulteriores, siguió siendo el modelo de la armazón constitucional del país); por la vía de la modernización de las instituciones del Estado; por la de la creación de un sistema educativo laico bajo el patronato del Estado; y por la vía de promover diversos valores, de corte nacionalista como el culto de los héroes de la Independencia, la difusión de sus obras o la erección, para ellos, de estatuas y panteones.