



Gestión Pública y crisis socioeconómica en la Provincia de Maracaibo (1848-1858)*

Leonardo Favio Osorio**

Resumen:

Las diferentes coyunturas económicas y políticas que padeció la provincia de Maracaibo durante el gobierno de los Monagas, limitaron la capacidad de los órganos de gobierno provincial para solventar las diversas problemáticas que aquejaban a los marabinos. Además, la gestión pública estuvo centrada en conservar el poder y no atendió las necesidades de los ciudadanos, por lo cual se mantuvo una constante denuncia por parte los marabinos ante la ineficiencia de los gobiernos central y local para atender las necesidades de la localidad. En este contexto, el objetivo de este trabajo es analizar el papel de la gestión pública de gobierno en la provincia de Maracaibo durante el periodo 1848-1858. Para la realización de este trabajo se empleó la metodología histórica aplicada al estudio de la realidad local marabina. Se concluye que la gestión pública en la provincia de Maracaibo fue ineficiente y corrupta y no produjo beneficios para los marabinos.

Palabras clave: Gestión pública, provincia de Maracaibo, empleados público, corrupción.

Abstract:

The different economic and political situations suffered by Maracaibo province during the Monagas' government, limited the ability of provincial government bodies to solve the various problems suffered by the Maracaibo people. In addition, public management was focused on retaining the power and did not attend the needs of citizens, and it was maintained a constant complaint by the Maracaibo people to central and local government inefficiency to attend the needs of the locality. In this context, the objective of this paper is to analyze the role of government public administration in the Maracaibo province during the period 1848-1858. To make this work we used the historical method applied to the study of local Maracaibo reality. We conclude that public management in the Maracaibo province was inefficient and corrupt and produced no benefits for Maracaibo people.

Key words: Public management, Maracaibo province, public employees, corruption.

* Este artículo se terminó en 01/2013; se entregó para su evaluación en 03/2013, y se aprobó para su publicación en 05/2013.

** Licenciado en Educación, Mención Historia de la Universidad del Zulia, Venezuela (LUZ). Cursante de la Maestría en Historia de Venezuela (LUZ). Co-investigador del proyecto *Ciudadanía y democracia: Proceso de Transformaciones Sociopolíticas en el Occidente Venezolano (Siglos XIX-XX)*, el cual forma parte de la línea de investigación Formación del Estado y la Nación. Email: leonardofavio87@gmail.com.

1. Introducción

Durante el gobierno de Monagas se trastocó el funcionamiento económico-político de la República, con cambios significativos que alteraron la estabilidad de las provincias. La guerra de 1848 que enfrentó a las provincias con el gobierno central en función de defender su autonomía, fue un suceso de gran impacto que agotó económicamente al Estado y a las provincias del país. En especial la provincia de Maracaibo se vio grandemente afectada por la pérdida de la guerra, lo cual indudablemente incidió en el rendimiento y la eficacia de la gestión pública.

La derrota sufrida en la guerra por las provincias produjo que el gobierno de José Tadeo Monagas violara la autonomía de las instituciones provinciales. Ese control institucional, generaba que accedieran a las instancias de gobierno empleados incapacitados para asumir las funciones públicas. Además durante la época de gobierno de los Monagas, las instituciones republicanas recientemente formadas, todavía no estaban lo suficientemente consolidadas para realizar o aplicar eficazmente las políticas y la administración económica del Estado. Siempre se mantuvo mucha improvisación en el diseño y aplicación de políticas, las rentas se administraban en función de las urgencias económicas y siempre se suscitaban gastos imprevistos que debían ser solventados. La arbitrariedad y el atender situaciones coyunturales referidas esencialmente a conservar el poder por medio del aumento de gasto militar era el objetivo principal del gobierno.

En ese sentido la gestión pública de gobierno ocupaba un lugar secundario en los objetivos del gobierno, lo primordial era el control del poder y de las instituciones por partes de actores políticos vinculados y leales al gobierno central. Por ello los continuos procesos de militarización de la provincia marabina y gran parte de los recursos económicos y esfuerzos administrativos se dirigieron a sostener el mando del país y no a satisfacer las necesidades de los pobladores de la provincia.

Todavía los funcionarios de gobierno eran muy inexpertos en la dirección de las instituciones republicanas. La transición de un estado monárquico a uno republicano todavía estaba en plena marcha, había

tradiciones administrativas que venían de la colonia y que ahora debía cambiarse a un modelo de gobierno liberal republicano.

La constitución de los poderes públicos del Estado y las relaciones que ahora los funcionarios de gobierno debían establecer con Caracas que era la capital política, creaban un nuevo escenario en el cual era necesario formar funcionarios de gobierno adaptados al nuevo contexto liberal-republicano. Pero fomentar una cultura política del servicio público, de cumplir roles de gobierno para participar de manera más activa en la construcción de la república, era muy difícil de materializar en la práctica.

Ante el complejo escenario que se revela durante el gobierno de los Monagas, así como la carencia de trabajos dentro de nuestra historiografía que aporte resultados sobre las políticas económicas durante el comienzo de la vida republicana, el objetivo de este trabajo es analizar el papel de los funcionarios públicos en la gestión de gobierno en la provincia de Maracaibo durante el periodo 1848-1851, con el fin de determinar cuál fue el comportamiento y la eficacia de las instituciones provinciales para hacer frente a la crisis económica padecida por la provincia. Se hace necesario realizar esta investigación para profundizar sobre esta importante coyuntura. La investigación pretende aportar un estudio sobre las condiciones económicas y la gestión de gobierno que prevaleció durante este importante período histórico.

Resulta evidente que la historiografía venezolana no ha profundizado lo suficiente en el análisis del gobierno de José Tadeo Monagas, menos aún desde una perspectiva económica. Las referencias directas sobre la provincia de Maracaibo son muy escasas producto de una historiografía centralista, que no considera la particularidad de cada una de las regiones., eso imposibilita tener una visión integral sobre el gobierno de los Monagas, como lo reseña Dilian Ferrer: “Hasta el momento, la historiografía venezolana no se ha ocupado de profundizar el análisis general de este periodo y menos aún considerar la importancia y alcance que tuvo dentro del proceso histórico zulianos”.¹

Metodológicamente el enfoque regional permitirá ofrecer un aporte para comprender de manera más ajustada la construcción del

Estado-nacional. De esa manera se empleó el método histórico, a partir de la localización, arqueo y análisis de fuentes documentales y bibliográficas que permitieron la reconstrucción del proceso histórico marabino. El trabajo se estructura en dos partes: primero se explica el papel de los funcionarios públicos y el ejercicio del poder en la provincia de Maracaibo. En la segunda parte se analiza el retraso de los sueldos de los empleados y los constantes casos de corrupción cometidos por los funcionarios durante el periodo 1848-1858.

2. Funcionarios de gobierno local e ineficiencia en la gestión pública

Los empleados públicos en sus distintos cargos, debían administrar los recursos económicos y trabajar por el cumplimiento de una adecuada gestión pública. Pero en los inicios del periodo republicano todavía no se había desarrollado una conciencia cívica del servicio público. Se requería formar una burocracia capacitada para efectuar las funciones de gobierno, pero la escasa cantidad de ciudadanos dispuestos a aceptar esas responsabilidades dificultaron el funcionamiento de las instituciones republicanas. Esto sobre todo en el caso de los puestos de menor rango, en los cuales había problemas para lograr la aceptación de esos cargos.

Por eso muchos ciudadanos se excusaban y trataban de evitar formar parte del servicio público: “Pese a ello el compromiso individual no parecía abocado al fortalecimiento nacional y empezaron a proliferar los argumentos que excusaban la selección de empleados públicos, o por lo menos la selección hecha de entre el común de los ciudadanos”.² Esa reticencia de la ciudadanía no permitía contar con empleados capaces para efectuar funciones de gobierno sobre todo las de más bajo nivel. Las personas que llenaban los requisitos para ser ciudadanos eran realmente minoritarias, la educación y el nivel económico que se requería no eran comunes en los inicios de la república. Durante el gobierno de los Monagas se realizaron cambios significativos a nivel económico y político que también involucró a los empleados públicos.

Los nuevos funcionarios que accederían a las instituciones y serían los encargados de realizar la gestión pública eran elegidos ahora en base a sus lealtades y vínculos políticos con el gobierno central:

...José Tadeo Monagas construye y reconstruye su régimen a base de recompensas, favores y empleos públicos a cambio de respaldo y lealtades. Se trata de relaciones de poder en las cuales el presidente mueve continuamente a los funcionarios de la administración.³

Los vínculos y solidaridades permitían el ejercicio del poder durante el gobierno de los Monagas. Sostenerse en el mando en un escenario altamente conflictivo, tenía que llevarse a cabo forzosamente por medio de acuerdos y pactos con ciertos sectores políticos y económicos. Aunque el gobierno central había violado las alianzas establecidas en los comienzos de la república, ahora debía generar sistemas de recompensas, y una forma de hacerlo era por medio de la distribución de cargos públicos entre sus adeptos. De esta forma se evidenciaba como el poder se ejercía por medio de relaciones, los mecanismos que usó Monagas fueron muy diversos para ganarse adeptos. Por medio de concesiones de negocios a actores de poder económico particulares, medidas o leyes dirigidas a proteger provisoriamente el estado general de la colectividad o aliviar transitoriamente algunas situaciones de crisis económica, y por supuesto compartir el poder y los recursos del Estado con sus allegados.

El nepotismo y la corrupción serían característicos del gobierno monaguista, quien utilizaría el poder del Estado para sostenerse en el mando, por eso se reformó la ley de empleados públicos en 1849 para exigir la “lealtad” de los funcionarios de gobierno: “Todos los empleados públicos, sea cual fuese su naturaleza, deben permanecer afectos al sistema de gobierno republicano, que ha proclamado Venezuela, y acreditar con su fidelidad su constante adhesión al gobierno”⁴

Una vez finalizada la guerra de 1848, el gobierno de los Monagas logró derrotar la fuerza de los conservadores liderados por José Antonio Páez, y fue necesario reformar la estructura de poder. Como los conservadores habían dominado el escenario político por

casí dos décadas, las instituciones del gobierno central todavía estarían constituidas por muchos funcionarios de gobiernos adeptos a la antigua administración.

Monagas había designado nuevos ministros y directivos de los órganos del Estado, pero cambiar los funcionarios de mediano y menor rango era más complicado. No todo los ciudadanos o actores sociales estaban dispuestos o tenían la experiencia adecuada para realizar funciones de gobierno. La consolidación de una administración republicana todavía no se había efectuado.

Dentro de las regiones también existía una incipiente administración pública, cuyos funcionarios estaban vinculados a los intereses de las localidades. Producto de las diferentes estructuras de poder político en las provincias, el papel de los funcionarios de gobierno variaba mucho de una región a otra. Controlar el acceso a las instituciones de todos los empleados de gobierno era bastante complicado, producto de la distancia y la autonomía con la que funcionaron las instituciones locales. Las reformas legislativas le permitían al gobierno central cierta capacidad para intervenir en los asuntos concernientes a las provincias. De esta forma cualquier falta o acción que estuviera en contra de los intereses de la administración central sería considerado como un acto de sedición lo cual le impediría al funcionario seguir cumpliendo sus funciones de gobierno. Para que los empleados públicos pudieran obtener o conservar sus puestos, debían adherirse a los arbitrarios mandatos del gobierno central.

Por eso se crearon redes de poder fundamentadas en el reparto de beneficios económicos y políticos basados en relaciones de complementariedad, compadrazgos, vínculos familiares o socio-afectivos, lealtades y solidaridades, que integraban a distintos colectivos sociales en toda la república. Pero igualmente que sucedía con las medidas político-económicas tomadas por la administración central y local, había quienes se articulaban al nuevo orden establecido e intentaban obtener beneficios, sin embargo, otros se oponían fervientemente a los dictámenes despóticos de las autoridades.

Los empleados que cumplían funciones de gobierno en la provincia de Maracaibo eran en su mayoría ineficientes, y por estar

al servicio del gobierno central no respondían a los intereses de la localidad: ...”por ello anuló las elecciones realizadas en Maracaibo durante 1849 y 1850. Con esta disposición logró imponer gobiernos provisorios personificados por hombres ajenos a los intereses de la Provincia pero leales al régimen”⁵

De este modo la Provincia estuvo controlada por agentes de gobierno ineficaces, sin posibilidad de solventar una situación económica adversa, y sin valorar los intereses de la localidad. La identidad de los actores sociales con la institución que representan era fundamental para que tenga un buen funcionamiento. Esa desvinculación contribuía a la ineficiencia de los empleados y funcionarios de gobierno. El clientelismo político era lo que definía la participación en las instituciones de gobierno. Eso producía muchas veces que funcionarios corruptos asumieran el control de las instituciones, y por tanto no atendían a las responsabilidades que les exigía su cargo. Por ello, las instancias de gobierno responsables de efectuar la gestión pública provincial y nacional se encontraba en una situación lamentable, tal y como se afirma en la prensa de la época:

nada ciertamente tan fatal a los pueblos como este sistema proteccionista, que los partidos políticos dominantes se creen autorizados para dispensar a sus sectarios: de él las penurias sentidas en la hacienda pública, en esa fuerte base sobre que se encuentra alzado el edificio social; en ese lago inmenso en que van á fluir como tributarios ríos todos los ramos de la riqueza pública; en ese navío, en fin, que lleva las esperanzas de todos los ciudadanos y que confiado a inhábil piloto, debe necesariamente zozobrar, ahogándose con él la esperanza y la existencia misma de la nación.⁶

En el caso de la hacienda pública, esta se encontraba en un estado deplorable incapaz producto de una mala administración y por tanto era incapaz de dar respuesta a las necesidades sociales de la época. Sus dirigentes no eran buenos administradores, además la política partidista intervenía en la elección de sus miembros.

La intervención de los partidos políticos, especialmente del partido oficialista liberal en la vida institucional, contribuía a que

se terminara de politizar todas las instituciones y de convertirlas en órganos sumisos al gobierno central. Aunque en los inicios del periodo republicano también se politizaban las instituciones públicas en cada una de las provincias con la participación de los partidos regionales, que actuaban en base a sus intereses pero también respondían en parte a las necesidades de la localidad. Sin embargo ahora estaría más marcada la hegemonía del partido del gobierno central en todas las instancias de gobierno local.

No obstante, no sólo se debe ver a los empleados públicos como agentes leales y económicamente satisfechos con el gobierno de los Monagas. En el marco de la crisis socioeconómica y del mal manejo de los fondos públicos, los funcionarios de menor rango sufren también las calamidades de una ineficiente administración en la provincia de Maracaibo tal y como se reseña en el periódico el Mara:

Las viudas, los inválidos, y los empleados, clasificados sin repuesto, se quejan dolorosamente del Sr. Administrador de aduana, porque no les paga ni la mitad de sus sueldos, lo que en nuestro concepto es una injusticia de parte de estos señores.⁷

El problema económico de los empleados se producía por la mala administración de la aduana de Maracaibo. Los de menor rango ven afectado el pago de sus sueldos, y por eso se resienten con el administrador de aduanas. Esas problemáticas agudizaban las tensiones sociales. Los marabinos habían demostrado en reiteradas oportunidades su carácter reaccionario ante las injusticias y la violación de sus derechos como formas de resistencia ante medidas consideradas injustas.

El tráfico portuario seguía siendo el principal soporte económico del Estado, ante la ausencia de otros medios de obtención de ingresos económicos, por eso si las aduanas no funcionaban de manera óptima eso generaría graves daños a la economía nacional y regional. Pero la crisis que sufría la provincia, y las necesidades cada vez mayores de la administración central limitaba las capacidades financieras de la aduana de Maracaibo. Sin embargo las aduanas no solamente representaban un importante sostén económico para el gobierno central, también tenían una gran importancia para el gobierno en función de controlar el orden público:

Los jefes de aduana por la cual se introduzcan armas de fuego o blancas y demás elementos de guerra, lo participarán cada vez que eso sucede, a la primera autoridad política del cantón a que perteneciere el puerto, y también al gobernador de la provincia, incluyéndoles copia de la parte del manifiesto que presentare el comerciante o introductor, comprensiva de las especies indicadas.⁸

De esta manera se regulaba el tráfico portuario referente a la compra y venta de armas, para tener conocimiento preciso de quienes y cuantas armas ingresaban para el porte de un ciudadano, y así tener un control cada vez mayor en los ámbitos más mínimo de la vida de los pobladores. La aduana se usaba como instrumento de guerra, ya que a partir del puerto se podían establecer comunicaciones con grupos insurgentes. Esas disposiciones eran extensivas a todos los puertos de la república, puesto que en todos los espacios del país había un descontento que podía dar lugar a un levantamiento armado en contra del gobierno. El gobierno al estar consciente de su falta de apoyo político-social, no le quedaba otra forma de mantenerse en el poder sino con el empleo de la fuerza. Para eso el control de las instituciones era una estrategia fundamental.

Esas nuevas funciones asignadas a las aduanas del país demuestra como el interés político de mantener el orden estaban por encima de lograr una adecuada administración para el beneficio de las localidades. Los empleados públicos padecían de esa gestión deficitaria en las aduanas y en el resto de las instituciones. No obstante, no sólo los empleados públicos que trabajaban directamente en la administración de las instituciones sufrían los embates de la crisis económica debido al retraso en el pago de sus sueldos, casi todos los funcionarios que dependían del gobierno provincial veían retrasado el pago de sus haberes: los preceptores de escuelas, serenos, ministros de policía, ecónomos de carnicerías entre otros, tampoco verían satisfechos sus haberes.

Por ello las protestas tan asiduas y constantes por parte de los marabinos por el incumplimiento de los pagos a los empleados públicos como se expresa en la prensa de la época: “En casi todas las provincias

de Venezuela se pagan a los empleados, y solo en Maracaibo, en esta infeliz Maracaibo, no puede conseguirse que ni un medio sueldo se pague a sus servidores con regularidad".⁹

Se mantenían las denuncias por la falta de pago a los empleados, y se señalaba que en la mayoría de las provincias si se cumplía con la gratificación de los sueldos. Siempre es necesario tener presente las diferencias entre las regiones y localidades de la república. La crisis económica no se expresaba de igual forma ni con la misma intensidad en todos los escenarios. Sin embargo, si existía un clima general de malestar económico en la república. Esto como ya se ha dicho, producto en parte por la guerra de 1848 que involucró a la mayoría de las provincias; además de los bajos precios del café y de otros productos agrícolas en el contexto del capitalismo internacional. A esta situación se le había sumado la misma ineficiencia administrativa de los funcionarios de gobierno y a la mala distribución de los recursos económicos. Por tanto tampoco se puede asumir que la Provincia de Maracaibo era el único espacio donde no se cumplía a tiempo con los sueldos de los empleados. En la mayoría de las provincias se suscitaban situaciones similares:

La administración siguió su miope política de casi no darle ninguna importancia al pago de los empleados públicos y de los pensionados militares. Los salarios provinciales -inclusive los de los gobernadores-estaban constantemente atrasados. Las provincias que se veían obligadas a contribuir con un porcentaje de sus ingresos al sostenimiento del gobierno nacional, con frecuencia trataban de rembolsar a sus tesorerías que estaban desplomándose, descontando los pagos de los empleados. A otros, al igual que al comienzo de los años cincuenta, se les daban pagarés que ellos generalmente vendían a los especuladores por un 5 ó 10% de su valor nominal. Se dijo que en Maracaibo, ciertos empleados, desesperados, aceptaban hasta el 1%.¹⁰

Tal y como afirma Robert Matthews, el retraso en los sueldos de los empleados se suscitaba a nivel general de las provincias. Incluso los gobernadores quienes representaban la máxima autoridad política

de sus respectivas regiones, sufrían por la falta de recursos. Aunque naturalmente había problemas en el pago de los empleados, por medio de ciertos negocios o alianzas con el gobierno como se explicó en el capítulo anterior, eran mecanismos para sobrellevar los problemas económicos ante el retraso en el pago de los sueldos.

A pesar de realizar ciertos negocios para paliar la crisis, el malestar económico y las continuas contribuciones que las provincias debían aportar al tesoro nacional debilitaba aún más la situación de la colectividad. Esas extracciones económicas que no eran reinvertidas en beneficio de las localidades, producían una situación de crisis presupuestaria difícil de sostener, lo que perjudicaba a los empleados de menor y de mayor rango. Sólo algunos empleados adeptos al régimen salían beneficiados producto entre otras cosas, a la ya común práctica de corrupción.

Ante esa incertidumbre de no ver satisfecho con prontitud el pago de sus sueldos, muchos empleados producto de sus necesidades económicas se vieron forzados a negociar con acreedores para poder obtener recursos económicos, por eso el gobierno ante el conocimiento de la venta de los sueldos, ordenó al gobernador que se investigara el incidente:

El poder ejecutivo esta impuesta de que se compran sueldos atrasados de diferentes empleados de gobierno para cobrarlos después íntegramente en esa aduana.

...y a fin de que se sirva a averiguar con la prolijidad debida si los pagos demandados se hicieron por documentos comprados, quienes fueron los compradores y las demás circunstancias conducentes a ilustrar al gobierno de unos hechos que deben necesariamente impedir para moralizar el servicio de las oficinas (Sobre negocio de sueldos atrasados de diferentes empleados de gobierno).¹¹

El capital especulativo siempre se hacía presente ante situaciones de incertidumbre económica, los acreedores compraban el sueldo de los empleados por cantidades irrisorias, con el fin de asegurarse una ganancia sustancial una vez que se cancelara las deudas laborales. Los mecanismos de supervivencia eran muy variados, si no se tenía el

dinero para subsistir se necesitaba contar con vías alternas de ingresos económicos. Los acreedores eran el grupo económico que poseía el capital líquido necesario para ser prestamistas, de ahí su posición ventajosa para subordinar a otros sectores económicos.

Esas prácticas de comprar los sueldos de los empleados se consideraban contrarias a la moral pública que debían mostrar los empleados, pero ante su situación penosa no les quedaba más remedio que vender sus sueldos para poder contar con el capital necesario para subsistir. De por sí las remuneraciones no eran muy elevadas, los sueldos eran insuficientes y no se podía contar solo con ellos para sobrellevar los gastos personales.

La Provincia de Maracaibo fue una de las localidades donde más se evidenciaba esa crisis económica y el malestar de los empleados. El sueldo insuficiente de los funcionarios públicos también era una muestra de esa crisis económica latente en la provincia, y que afectaba indudablemente el funcionamiento institucional. Cuando se reseñó el malestar económico del cantón Altagracia, se hacía mención a la baja remuneración de los empleados y como eso afectó el cumplimiento de sus responsabilidades con la localidad:

En primer lugar, el sueldo señalado al secretario municipal en los cantones es sumamente mezquino, pues doscientos diez y seis pesos en un año no proporcionan al empleado una subsistencia decente, como debiera ser, a la vez que pesa sobre sus hombros el desempeño de multitud de deberes que le hacen ocupar todo el día en un trabajo material. La buena dotación de los destinos garantiza el servicio público, porque es imposible que un hombre que no cuente con la remuneración suficiente a subvenir sus necesidades, quiera ni pueda contraerse a un asiduo trabajo: de aquí viene que ocupen a veces los destinos hombres ineptos, que, en vez de promover con el buen desempeño de ellos el bien general, retardan la prosperidad de los ciudadanos con su inoportuna administración.¹²

Con un sueldo insuficiente producto de la crisis económica que azotaba a toda la provincia, se menospreciaba la labor de los empleados y eso incidía en que ejercieran sus funciones de forma

ineficiente. El concejo municipal del cantón Altagracia solicitaba el aumento a 300 pesos para los secretarios municipales, ya que de no satisfacerse adecuadamente a los funcionarios públicos, esto ocasionaría el deterioro de las instituciones administrativas en perjuicio de las localidades y del funcionamiento del orden republicano.

De la misma forma se señalaba que un mal funcionario público obstaculizaba el desarrollo de las localidades con la aplicación de políticas inadecuadas, y la mala administración de los recursos. La poca remuneración económica y el atraso en el pago de los sueldos, son variables que influyen en los constantes actos de corrupción percibidos en la provincia durante el gobierno de los Monagas.

Ante esa mala gestión y corrupción de los funcionarios públicos, estos no cumplían con sus funciones y veían mermados también sus derechos. Sin embargo el problema de los sueldos fue una constante desde los inicios del periodo republicano, la ineficiencia de la gestión pública respondía también a las limitantes impuestas por el gobierno central en la toma de decisiones de las instituciones. Aunque era difícil controlar todo el entramado institucional en la república, ciertamente ahora había mayores obstáculos para el libre ejercicio de las funciones de gobierno.

Ese centralismo entorpecía la operatividad y la capacidad de ejercer con efectividad la gestión pública. Desde el gobierno capitalino se dictaron muchas medidas que afectaban a las provincias, políticamente no se permitía el ejercicio autónomo de los asuntos concernientes a la localidad. El control era vital para un gobierno que pretendió sostenerse por medio de la arbitrariedad. Además no había tampoco suficientes funcionarios de gobierno capaz de acometer para efectuar de forma eficaz todos los problemas que aquejaban a las provincias.

El número de empleados destinados al servicio público también era insuficiente, tal como lo reseñaba el Gobernador de la provincia marabina: “Desde mi ingreso al gobierno de esta provincia me persuadí que era absolutamente imposible poder dar evasión a la multiplicidad de trabajos que en ella ocurren, con el número de actuales empleados con que está dotada esta secretaria”.¹³

El gobernador de la provincia le comunicaba al Secretario del Estado en el despacho de interior y justicia, a la imposibilidad de cumplir a cabalidad con las funciones de gobierno en la provincia ante las insuficiencias de los empleados públicos. De por sí los pocos empleados eran ineficientes, y ante las numerosas obligaciones que debían ser atendidas en un escenario de conflictividad y crisis económica, menos posibilidades tenían de poder cumplir con sus funciones. Lógicamente el Estado carente de recursos, no pondría énfasis en una mayor contratación de funcionarios de gobierno, sobre todo cuando no se tenía suficiente capacidad económica para cubrir el sueldo de los que ya estaban contratados.

Por eso había denuncias por parte de la ciudadanía ante ese centralismo, y la falta de atención de las autoridades centrales hacia los requerimientos de la provincia de Maracaibo. Ante esa situación hubo empleados públicos que no fueron sumisos ante los vejámenes de la administración central, algunos protestaron por el pago de sus recursos y el aumento de sus respectivas remuneraciones laborales. La colectividad marabina por su parte, se quejaba constantemente de la ineficiencia de los funcionarios de gobierno y como eso entorpecía el progreso de la economía regional. Se exigía el respeto a la autonomía de las instituciones y el ingreso de personal capacitado y fiel a los intereses de la localidad que representan.

3. Corrupción y declive de la gestión pública provincial

Los elementos que influyeron en el mal funcionamiento de la gestión de gobierno en la provincia de Maracaibo fueron muy diversos. No sólo se puede hablar del mal funcionamiento de la gestión pública por causa de ineficientes funcionarios de gobierno, también fue producto de la corrupción que practicaron comúnmente algunos funcionarios públicos adeptos a los Monagas como formas de obtener beneficios por medio del abuso de sus funciones de gobierno.

La corrupción era una práctica socio-política muy común desde los tiempos de la monarquía hispana, con empleados acostumbrados a los usufructos ilícitos de las rentas del Estado. Igualmente, en los

comienzos de la república no se lograron consolidar las virtudes republicanas concernientes al buen manejo y administración de los bienes del Estado. Pero durante el gobierno de los Monagas, estas situaciones de corrupción serían más asiduas y constantes, lo cual afectaba el funcionamiento de las instituciones.

Por medio de los actos de corrupción se violaron las normativas jurídicas institucionales para favorecer intereses particulares, en contraposición a los objetivos y al bienestar colectivo. La corrupción no solo representa obtención ilícita de recursos por parte de algunos funcionarios, sino que tiene mayores implicaciones relacionadas al funcionamiento político y económico de la sociedad. La falta de cumplimiento de las responsabilidades de las funciones correspondientes a cada cargo público podía considerarse como actos de corrupción.

En la provincia de Maracaibo durante la época de los Monagas se denunciaron muchos casos de corrupción. Ante la impunidad y la falta de actuación de las instituciones provinciales para castigar a los empleados corruptos, por medio de la prensa y panfletos se hacían muchas denuncias por parte de algunos ciudadanos de forma anónima:

Pueblo: Por qué entre los seudo-liberales de antaño se han protegido hasta hoy a un secretario del concejo municipal inepto durante diez o doce años, siendo tanta su prodigalidad y avaricia que a mitad del año económico actual ya se ha tomado 60 pesos de los 80 asignados para gastos de escritorio, sin que haya en secretaria una pluma, un pliego de papel, ni un poquito de tinta, ni una oblia.¹⁴

Esta denuncia, o más bien llamado que se hace a los marabinos para que reaccionen y exijan la deposición del secretario del concejo municipal, es realizada de manera anónima por medio de un panfleto, debido a la militarización y a las limitantes de manifestar opiniones contrarias al régimen monaguista. Esas denuncias eran tomadas como intentos de rebelión por lo cual eran políticamente sancionados. Eso limitaba la participación de la colectividad en la toma de decisiones y cerraba las posibilidades de reclamar con mayor ahínco la deposición de funcionarios corruptos.

La corrupción también se puede medir por la cuantía de dinero obtenido de manera ilícita. El Secretario del consejo municipal había sustraído 60 de 80 pesos, es decir más del 70% del presupuesto destinado para los gastos de escritorio. Era una acción ilícita llevada hasta los extremos de la desatención total a los requerimientos de las instituciones.

Los marabinos expresaron sus reacciones y actitudes ante las políticas ineptas y fraudulentas de sus funcionarios de gobierno. Esos ciudadanos descontentos realizaban diferentes formas de protestas y resistencia ante un escenario totalmente adverso y contrario a los intereses de la colectividad, lo cual indudablemente producían denuncias constantes por parte de los marabinos.

Las denuncias y señalamientos particulares hacían funcionarios de gobierno o situaciones en las cuales se cometía de forma explícita un acto punible, eran mecanismos de resistencia que usaba la comunidad política para intentar lograr la deposición de esos funcionarios o el cese aunque sea de forma esporádica de esos actos de corrupción.

La prensa como medio de expresión y los panfletos, fueron los órganos a través de los cuales se manifestaron todas las percepciones y juicios de valor realizados por algunos actores de la comunidad de la provincia de Maracaibo sobre el estado de la economía, el papel de los empleados públicos y las denuncias constantes sobre la corrupción administrativa.

En la provincia circulaban continuamente artículos de prensa en los cuales se buscaba promover el bienestar material, y se denunciaron los males que impedían el desarrollo de la economía. En los periódicos se reflejaron los nuevos valores liberales, que en la marcha se promovían para superar el estado de atraso presente en la provincia, provocado entre otras razones, por un gobierno que impidió el buen uso de las finanzas públicas y privadas. La corrupción fue uno de los actos más repudiados por la colectividad marabina.

En casi todos los cargos en los cuales se manejaban sumas de dinero, así no fuesen considerables, se hacía mención de forma constante a hechos de corrupción administrativa:

Por resultado del juicio de cuentas que librateis en el año anterior sobre las corridas a mi cargo como administrador Principal que fui de las rentas municipales de esta provincia, en el año económico de 1849 a 1850, fui declarado responsable de la suma de 1,778 ½ centavos por cuyo entero se me demandó judicialmente, aún está pendiente el juicio.¹⁵

El ex-administrador principal de rentas municipales Ramón Rovero era enjuiciado por los actos de peculado cometidos durante su administración, realizado poco después de la guerra de 1848, lo que favoreció esos continuos actos de corrupción administrativa en la provincia. Indudablemente el desconcierto político, el concentrar los esfuerzos en función de sofocar una situación de urgencia como era mantener el orden público, hizo que las autoridades descuidaran el manejo pulcro de los recursos económicos.

Se enjuició al ex-administrador y finalmente se le condenó por la suma que sustrajo de las rentas municipales. Sin embargo la diputación provincial de Maracaibo, ante las suplicas del ex-administrador decide el 8 de noviembre de 1851, procedió a condonar la deuda y por tanto exonerar del delito al culpable: "...la omisión del hecho punible de peculado cometido por Ramón Rovero contra las arcas de las rentas municipales, cuando se desempeñaba como Administrador General de Rentas durante el periodo de 1849-1850"¹⁶

Este caso de impunidad, luego de ir a juicio y posterior indulto significaba una humillación y vergüenza para los marabinos, al ver como sus representantes políticos perdonaban penas y no respondían a las aspiraciones de progreso y bienestar sino a sus egoístas intereses personales. De esta forma se produjo una crisis de representatividad política, puesto que no hay una identificación de los colectivos con respecto a los dirigentes y las instituciones de gobierno, por tanto la visión que se construye del sistema político-económico es evidentemente negativa.

Las instituciones judiciales tampoco respondían a las denuncias de corrupción, por lo cual predominaba la complicidad, el despilfarro de recursos, la ilegalidad, y el manejo inescrupuloso del erario público como conducta social que caracterizaba a la gestión pública provincial

durante el periodo de los Monagas. Al no aplicarse los correctivos jurídicos no se podrían solventar estas situaciones, y la economía del sector público no podría mejorarse. Las instituciones debían velar por el cumplimiento de las normativas sobre todo en el ámbito económico, para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema económico. Pero estas instancias judiciales tampoco cumplían con sus funciones.

Las situaciones de corrupción se mantendría a lo largo de toda la década, durante la presidencia de José Gregorio Monagas los casos de corrupción e ineficiencia administrativa también fueron constantes: “La mística de los empleados públicos era tan débil que el peculado y la corrupción desatada durante el gobierno anterior se tornaba incontrolable ahora, y el aumento de la deuda pública llegaba a límites alarmantes”.¹⁷

A pesar de que durante el gobierno de José Gregorio Monagas se intentó marcar cierta distancia con la administración de su hermano José Tadeo, el sistema político-económico instaurado no varió prácticamente, las situaciones de corrupción e ineficiencia se mantuvieron e incluso se agudizó durante su presidencia. La deuda pública aumentó también producto del decreto de abolición de la esclavitud, lo cual representó mayores gastos para el Estado, que debió indemnizar a los esclavistas.

El continuismo político era otro factor que creaba mayores expectativas de malestar económico ante un gobierno que ya había demostrado su ineficiencia, y las situaciones de impunidad, corrupción y desorden administrativo siguieron siendo la norma sobre la cual actuaban los funcionarios de gobierno en la provincia y el resto de la República. Por eso se desconfiaba de todos los funcionarios de gobierno, desde el menor hasta el mayor rango, por lo cual se dejaba a un lado las distinciones jerárquicas de los roles o cargos que se ocupaban en las instituciones, y se creó una imagen negativa sobre los empleados en el cual se les calificaba de déspotas y mezquinos ante su falta de honradez y mala administración como lo reseña prensa:

...en daño del empleado municipal haciéndole parecer tirano, egoísta interesado, avaro con lo ajeno y lo que es peor “traficando con los fondos públicos que maneja” y aquella nota

es dañosa, al honor y bien capaz de engendrar una sospecha de verdad, atendidos los tiempos que alcanzamos de vergonzosa especulación con los fondos públicos.¹⁸

Esa es la imagen que se ha edificado de los empleados de la administración producto de todos los incidentes ocurridos en torno al tema del peculado y la mala gestión pública. La ciudadanía se expresaba negativamente y por medio de las denuncias continuas reflejaba el malestar y la mala administración de los empleados.

La distinción y la reputación que antes se tenía por formar parte de las instituciones de gobierno, ahora pasaban a convertirse en una deshonra al formar parte de una administración que lucía corrupta e ineficiente. De igual forma se vendía la imagen de que los empleados públicos eran déspotas, por lo cual abusaban de sus competencias. Además, eran representantes de las prácticas arbitrarias del poder central en el plano de las instituciones locales; es decir, todos los males y calificativos despectivos que se consideraban onerosos para desprestigiar en la época, se le atribuyeron a los funcionarios públicos.

El oportunismo fue el nuevo valor primordial para obtener el máximo beneficio económico de su cargo. La idea del progreso según los principios liberales, era obtener riquezas por medio del trabajo productivo y el esfuerzo para satisfacer las necesidades materiales y a su vez contribuir con el bienestar colectivo. Los empleados públicos salvo contadas excepciones, representaban la antítesis de esos ideales económicos, al convertirse en un obstáculo para el desarrollo de la economía provincial.

La crisis económica, los elevados niveles de corrupción y la mala gestión pública no ocurrían solamente en la ciudad de Maracaibo, sino que fue una situación que se experimentó en diferentes cantones de la provincia y en toda la república, con las particularidades propias de cada localidad. Es por esto, que los casos de corrupción administrativa eran constantes en la provincia como lo reseña el documento:

Se ha informado a esta gobernación, en este día, que el jefe Político que de este cantón, comandante José León Lucena no ha entregado a u. la suma que se recaudó de varios vecinos de este cantón, por entender con ella, a la limpieza de camino que

conduce de esta ciudad a la villa de Perijá, y como ni esta falta de entrega incierta, ella constituye una retención indebida, que no puede dejar pasar desapercibida la gobernación.¹⁹

Esta situación que se presentaba referente a la retención indebida de los recursos destinados a la limpieza del camino de Maracaibo a la villa de Perijá, demuestra como la corrupción demoraba la realización de obras de interés para el bienestar de los pobladores. La mayoría de las escuetas acciones del gobierno para evitar estas situaciones no darían resultado. La corrupción contribuía a impedir la realización de obras públicas y también obstaculizaba el mantenimiento de las obras ya existentes, como la limpieza de la carretera de Maracaibo a Perijá, lo cual podría minimizar el costo del transporte y por tanto incentivar las actividades comerciales entre las dos localidades.

La inversión pública destinada al desarrollo de obras se paralizaba, la construcción y el mantenimiento de los caminos era una de las funciones primordiales de los gobiernos provinciales para facilitar un fluido intercambio económico que permitiera el progreso material acorde con las necesidades económicas y materiales de la colectividad. A pesar de estas fallas continuas debido a la corrupción, hubo casos singulares en el cual un funcionario público de la localidad cumplió a cabalidad con sus funciones para mejorar la administración de aduanas:

Llega Pardo a Maracaibo, y encuentra, según voz general, empeñada la Aduana en más de 20,000 pesos prestados por el comercio para sus atenciones: encuentra un tropel de reclamantes que, por constante respuesta, recibían la desconsoladora de “no hay dinero”, encuentra el clamor universal de los acreedores por sueldos, que nada percibían: encuentra, en fin, esa oficina llena de tribulación, y muy luego se notan en ella mejoras considerables en el orden y regularidad de sus operaciones, y principia una nueva era para los desgraciados inválidos, viudas, huérfanos, militares retirados, eclesiásticos, jueces, colegio nacional, en una palabra, para cuantos teman que haber pensionó sueldo del tesoro nacional, que por lo común antes no percibían un solo centavo, sino por un singular favor, y eso con mucha rareza.²⁰

La mejoría en la administración de aduanas era notoria, reconocida por los sectores sociales marabinos. La principal actividad de la economía de la provincia de Maracaibo era el comercio, y eran los comerciantes precisamente los sectores más enriquecidos dentro de la provincia. Producto de esos acuerdos y negocios realizados entre los particulares y el Estado, el gobierno daba parte de los ingresos de aduanas como garantía para el pago de las deudas contraídas con particulares. Esos recursos provenientes de las aduanas se destinaban al gasto militar como ya se ha expresado, y a cubrir deudas con los sectores particulares. El pago de los empleados públicos y atender las necesidades básicas era un factor secundario dentro de los objetivos del gobierno. Pese a la buena administración del nuevo funcionario, un solo buen administrador no podía mejorar sustancialmente la gestión pública, además la inestabilidad política producía cambios constantes en los empleados y funcionarios de gobierno.

No obstante, si se evidenció que existía la posibilidad aunque fuera mínima, de que un funcionario de gobierno realmente cumpliera a cabalidad con sus funciones e incluso generara cambios significativos para mejorar la gestión pública en el maltrecho funcionamiento institucional de la provincia de Maracaibo. Por tanto no todos los empleados participaron del negocio de la corrupción.

Aunque realmente el balance de la administración de los hermanos Monagas y de sus funcionarios de gobierno es en lo general negativa, no solo en el ámbito de la provincia como ya se ha evidenciado, sino también en toda la república como lo reseña Carlos Alarico Gómez:

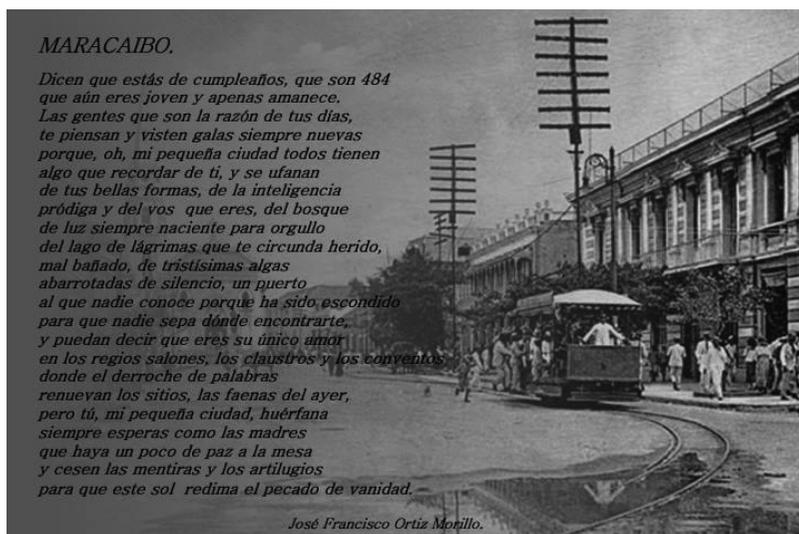
...la deuda externa; la crecida nómina de empleados públicos, a los que a veces no se podía pagar puntualmente sus asignaciones; la inestabilidad política, producto del sectarismo e intolerancia del régimen, así como el peculado y una administración desordenada e ineficiente, se sumaban a los problemas que se presentan normalmente en cualquier sociedad.²¹

Como lo afirmó Carlos Alarico, la gestión pública en términos generales fue ineficiente y no ayudó a solventar la crítica situación

económica del país. En la provincia de Maracaibo la administración pública fue deficiente, corrupta, desordenada, y en la cual por supuesto privaban los intereses políticos sobre el interés de las localidades. Naturalmente la economía no podía progresar mientras la administración pública estuviera en esas condiciones.

4. Conclusión

El papel de los funcionarios públicos en la gestión de gobierno en el periodo comprendido entre 1848-1858 fue altamente ineficaz, corrupta y se convirtió en un obstáculo para el desarrollo de la economía provincial. La falta de autonomía de las instituciones provinciales limitó sus capacidades de gobierno. Los funcionarios públicos fueron elegidos sobre la base de las lealtades y vínculos con el poder central por lo cual no respondían a los intereses de las localidades.



Postal por el aniversario de fundación de la ciudad de Maracaibo (2012)

Los funcionarios de gobierno tenían como tarea primordial el sostener el orden público por medio del aumento del gasto militar, las labores administrativas referentes a solventar las necesidades de los pobladores ocupaban un lugar secundario. Los empleados de gobierno ante los problemas económicos veían la manera de poder satisfacer sus propios intereses en detrimento del interés colectivo.

El retraso constante en el pago de sus sueldos y los continuos casos de corrupción impidieron el buen funcionamiento de las instituciones en la provincia de Maracaibo. Por tanto, la gestión de los funcionarios públicos fue ineficiente y no pudo solventar las múltiples problemáticas económico-políticas debido en parte a los desastres producido por la guerra de 1848. Se requerían cambios institucionales profundos y altamente eficaces para hacer frente a una coyuntura en la provincia de Maracaibo marcada por la crisis económica durante el periodo 1848-1858.

Notas y bibliohemerografía

- ¹ FERRER, Dilian. *Maracaibo durante el gobierno de los Monagas, Relaciones de Poder y Autonomía, (1848 – 1858)*, Maracaibo, Comisión V Centenario del Lago de Maracaibo. 2000, pág. 22. En adelante: *Maracaibo durante el gobierno de los Monagas*.
- ² GARCÍA, María. “Aproximación al estudio de los empleados públicos en la Provincia de Guayana (1830-1850)”. *Presente y Pasado. Revista de Historia*, 32 (Mérida, julio-diciembre de 2011), pp. 235-256.
- ³ MENDOZA, Alexandra. *José Tadeo Monagas. Fortalezas y debilidades de un caudillo*. Caracas Venezuela. Fundación Centro Nacional de Historia, 2010, pág. 106.
- ⁴ *Decretos, resoluciones y circulares del poder ejecutivo. Ley de 7 de abril de 1849 sobre empleados infieles*. Acervo Histórico del estado Zulia. Año 1849, tomo 19, legajo 39. En adelante: A.H.Z.
- ⁵ FERRER, Dilian. *Maracaibo durante el gobierno de los Monagas*, pág. 89.
- ⁶ *El Mara*. “Los empleados”, marzo 10 de 1855, N° 41.

- ⁷ *El Mara*, noviembre 10 de 1855, año II. N° 77.
- ⁸ *Gaceta Oficial. Año XXIV, N° 1195. Resolución de 18 de enero del corriente año, dando reglas para la introducción y venta de elementos de guerra.* Secretaria de Interior, Sección segunda. Caracas 18 de enero de 1856. A.H.Z. Año 1856, tomo 5, legajo 2.
- ⁹ *El Mara*. Octubre 13 de 1855, año II. N° 73.
- ¹⁰ MATTHEW, Robert. “Política y Economía en Venezuela 1810-1976. La turbulenta época de los Monagas”. En: *Política y Economía en Venezuela 1810-1976*. Caracas, Fundación John Boulton, 1976, pág. 116.
- ¹¹ *Comunicación del Secretario de economía en el despacho de Hacienda dirigida al Gobernador de la Provincia*, Caracas Julio 28 de 1851. A.H.Z. Año 1851, tomo 11, legajo 6.
- ¹² *Situación política y económica del Cantón Altagracia*. A.H.Z. Año 1851, tomo 10, legajo 27.
- ¹³ *Comunicación que envía el gobernador de la provincia al señor secretario de Estado en el despacho del interior y justicia*. A.H.Z. Año 1854, tomo 1, legajo 2.
- ¹⁴ *Panfleto*. A.H.Z. Año 1852, tomo 23, legajo 30.
- ¹⁵ *Comunicación de Ramón Rovero a la Diputación Provincial de Maracaibo*. A.H.Z. Año 1851, tomo 10, legajo 26.
- ¹⁶ FERRER, Dilian. *Maracaibo durante el gobierno de los Monagas*, pág. 104.
- ¹⁷ MORENO, Agustín. *José Gregorio Monagas*. Caracas, Editorial el Nacional. 2006, pág. 78.
- ¹⁸ *El Mara*, 24 de noviembre de 1855. N°79.
- ¹⁹ *Gobernación de la Provincia*. A.H.Z. Año 1854, tomo 14, legajo 33.
- ²⁰ *El Mara*. “Al público”. Maracaibo, agosto de 1859.
- ²¹ ALARICO, Carlos. *José Tadeo Monagas*. Caracas, Editorial el Nacional. 2006, págs. 79-80.