Federación y Centralismo en la controversia política e ideológica del siglo XIX venezolano

DAVID RUIZ CHATAING¹
UNIVERSIDAD METROPOLITANA
UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA EXPERIMENTAL LIBERTADOR
VENEZUELA
daruiz@unimet.edu.ve

Para avanzar con claridad y precisión en nuestro tema, haremos inicialmente algunas apreciaciones terminológicas. Por federalismo entendemos una forma de organización del Estado, según la cual en una nación existe dicho sistema si hay unidades político-territoriales con potestades económicas, administrativas, fiscales y políticas superiores a los municipios. En el sistema federal hay una distribución horizontal del poder; los focos son cuanto Estado conforme la República federativa. De allí que el federalismo conlleve a que el Estado sea pluralista en cuanto a la distribución del poder y complejo en su composición. En un Estado organizado de manera centralista no existen unidades político-administrativas con gobierno más allá de los locales. Las decisiones políticas fundamentales emanan de un solo centro de poder. Al sistema centralista le es consustancial la organización del Estado de modo simple o unitario.

Otras definiciones no menos importantes son los conceptos de confederación, federación, Estado, Estado Nacional, entidad federal, soberanía, autonomía. Una Confederación está conformada por Estados soberanos que se ligan para enfrentar un problema o enemigo en común, pero sin delegar muchas de sus prerrogativas; en una federación, por el contrario, los entes soberanos, ceden mayores poderes, conciertan una unión más estrecha, que las conduce a las pérdidas de la soberanía política absoluta y las permutan por una autonomía. La contraprestación a este gran sacrificio es más seguridad y fortalezas permanentes y la conformación de unidades políticas más amplias que obtienen mayor consideración de la comunidad internacional. El gobierno federal asumirá funciones de guardián, concertará pactos, declarará la guerra y garantizará la existencia de la nación como todo un Estado, que es la suma de los altos poderes públicos y en quien reposa la soberanía es exclusivamente, y para nuestro tema específico, el Estado Nacional; ahora bien, se puede denominar así por convención o costumbre

el resto de los entes descentralizados de ese Estado, los que propiamente son las entidades federales. La soberanía es, como la definió hace varios siglos Jean Bondino el poder de hacer las leyes, de hacerlas cumplir o derogarlas. No estar sujeto a extraña voluntad. La autonomía implica la subordinación a una autoridad superior, al Estado, al Gobierno Nacional. La autonomía se ejerce en el ámbito de la región o localidad delimitada y no en todo el territorio nacional. Esto último compete es al Estado, al Gobierno Nacional.

En Venezuela la tradición del autogobierno local y regional viene de la época colonial. La conquista del país asumida como empresa por particulares; la lenta penetración en el territorio y la fundación de pueblos y ciudades sin sumisión entre sí; el aislamiento entre las diversas regiones y sus instituciones colectivas (tales como los Ayuntamientos); lo lejanos y laxo del Poder Real; la concesión de amplios fueros y privilegios a las provincias y cabildos otorgados por la Corona Española; la rendición de cuentas y el establecimiento de autoridades, de las instituciones provinciales coloniales, directamente por el Rey de España; la independencia de diversos centros coloniales de las provincias de tierra firme (unas adscrita a al intendencia de Santo Domingo, otras al Virreinato de la Nueva Granada); la tardía institucionalización del Gobierno general de las provincias, luego Venezuela (la Capitanía General de Venezuela fue decretada el 8 de septiembre de 1777); todo esto condicionó la práctica de costumbres descentralizadas en lo político-administrativo.

Cuando llega a platearse la discusión de cómo organizar las provincias en proceso de emanciparse de España, lo más natural fue la adopción del modelo federalista de Estados Unidos y no, por ejemplo, el centralizado de la Francia revolucionaria. Con esto queremos decir que la adopción de sistema federal por la primera República en la Constitución de 1811, no obedeció a un calco de la política de Estados Unidos. Por el contrario, una suerte de federación autóctona precedió la influencia nortea. También la ruptura con una metrópolis, considerada decadente, influyó en considerar como paradigma político a los países más avanzados del orbe a principios del siglo XIX y entre estos se hallaba la patria de Washington.

La falta de hábitos colectivos y de subordinación entre las Provincias que constituyeron a la Capitanía General de Venezuela y a la Confederación que la sustituyó luego de declararse la independencia es palpable en que mientras varias provincias se acogieron a lo hecho por la junta de Caracas; las de Coro, Maracaibo, y Guayana mantuvieron la lealtad a la Regencia de Cádiz. La Provincia de Cumaná, por otra parte, le reprochaba al gobierno central la emisión de documentos inconsultos en nombre de toda la confederación. Los

orientales reivindicaron sus derechos a comunicarse de manera soberana con las autoridades españolas y, de hecho, lo hicieron reiteradamente.

En la Asamblea Constituyente de la cual surgió la Constitución de 1811, también hay síntomas de que pensaba más con sentido de amor a la “patria chica” que a la de mayores dimensiones, todavía naciente. La desconfianza contra la importancia e influencia de la Provincia de Caracas; la intención de dividirla que lograron los diputados provinciales; la designación de capital de la República que recayó sobre la ciudad de Valencia; el surgimiento de varias provincias nuevas tales como Mérida, Trujillo y Barcelona que demostraban el poder de las fuerzas centrifugas y la aspiración exagerada hasta del más pequeño villorrio de regirse como un Estado. Más que una federación, se habían constituido en una confederación.

La constitución del 1811 (estuvo vigente desde 21-12 de 1811 hasta 23-4 de 18112) le daba plena autonomía económica, administrativa y política a las provincias que pasaron a llamarse Estados. Los ayuntamientos perdieron importancia: su autonomía pasó de absoluta a relativa, no quedaron bien delimitadas sus funciones en el texto constitucional y se le otorgaron escasas e insignificantes actividades.

Se le atribuyó a esta Carta Magna la debilidad de la primera República que condujo a su pérdida. Pero otros factores no incidieron menos en el desastre. El predominio de una conciencia monárquica entre los venezolanos, la ruptura del equilibrio entra las castas del sistema colonial, la ausencia de auxilios internacionales, la inexperiencia de un ejército bisoño, etc..., también incidieron en el fracaso del primer experimento republicano.

Simón Bolívar, en muchos documentos, entre los que destacan el Manifiesto de Cartagena (1812), las Carta de Jamaica (1815) y el Discurso ante el Congreso de Angostura (1819) acusa al sistema federal de muy complicado y débil, no adecuado a nuestras costumbres, hábitos político ni a nuestras escasas virtudes y precaria educación. Para el Libertador el federalismo refrenda entre nosotros la disgregación y la anarquía. Puntualizó categóricamente que no podíamos pretender aplicar ideas políticas tan perfectas, debido a que sólo habíamos conocido gobiernos absolutos.

La postura de Simón Bolívar, y las necesidades de la guerra, fueron determinantes para que la Carta Magna surgida en el Congreso de Angostura, firmada el 19 de diciembre de 1819, fuera de corte centralista y presidencialista. La República era declarada única e indivisible. Se restringen notoriamente en su articulado las funciones de los órganos deliberadamente provinciales, lo cuales disfrutaron de amplios fueros en la carta de 1811.

Los triunfos de las armas republicanas ensanchaban la patria y del Congreso de Cúcuta de 1821 surgió la ley fundamental que ratificó la creación de la República de Colombia que estaba contemplada en la Ley de 1819. Las presiones de los congresistas neogranadinos arrancaron, a la Constituyente de 1821, mayores prerrogativas para las regiones que la de Angostura.

Esta Carta Magna tuvo que una vigencia precaria. Las circunstancias bélicas, su desconocimiento por la Municipalidad de Caracas, el movimiento de “La Cosiata” y el creciente sentimiento antibolivariano dieron al traste con ella.

A partir de 1830, separada Venezuela de la Colombia bolivariana, entra en vigor la Constitución centrofederal de 1830. Los constituyentes de 1830, por el temor de lo que llamaban la tiranía de Bolívar, descartaron el centralismo absoluto; pero, reconociendo que el federalismo radical requería de población, riquezas y virtudes de las que carecíamos, optaron por una forma de gobierno mixta, centrofederal como quedó dicho. Se rechaza, al igual que en las Constitución de 1819, el mandato imperativo. Los legisladores no son expresión de los intereses de las provincias, sino que son representantes de la nación. Las provincias integrantes de la República tienen amplias atribuciones sobre asuntos locales que se ventilan mediante la existencia de un cuerpo legislativo denominado Diputación provincial. El gobernador de cada sección dura en el ejercicio de sus funciones cuatro años; cumple labores ejecutivas y políticas y es a la vez instrumento del Presidente de la República, así como de las legislaturas provinciales. Dichas Provincias tenían entre sus prerrogativas la remoción de los gobernadores en caso de falta de sus deberes o de que su continuación fuese perjudicial al bienestar de la República.

Esta constitución estuvo vigente 27 años. La derogó José Tadeo Monagas amparado en sus miras continuistas con las Carta Magna de 1857. Esta es la más centralista de las constituciones del siglo XIX. Le arrebató a las diputaciones provinciales el derecho que les asistía a presentar una terna para que el presidente de la República nombrara a los gobernadores; las hizo desaparecer usurpándoles sus funciones y reasignándoselas a un ilusorio poder municipal limitado a asuntos administrativos y económicos.

La torpeza política de Monagas de ocultar sus miras dictatoriales con una nueva Constitución, entre otras razones, provocaron su derrocamiento en marzo de 1858. se reúne en Valencia una Convención Nacional de donde surge un instrumento jurídico centrofederal. En la Constitución de 1858, el poder legislativo lo formaban la Cámara de Senadores y Diputados. En

una y otra intervienen activamente las asambleas legislativas provinciales, derogadas en la constitución de 1857. el gobernador de las provincias, por ejemplo, es elegido por votación directa y secreta de los ciudadanos, al igual que la mayoría de los funcionarios públicos, y confluyen en él funciones de órgano del Ejecutivo Nacional y de las legislaturas regionales. Muchos consideran que le faltó solo el nombre de federal para serlo completamente. Su duración fue efímera. La guerra de cinco años obstaculizó su funcionamiento. De esta conflagración bélica surgió la Constitución Federal de 1864. Esta ley de leyes amplía la descentralización a favor de las viejas provincias, a las que denominan Estados, aún más que la derogada de 1858. las entidades federales pasan a ser veinte, respondiendo a la Ley de división territorial del 28 de abril de 1856, de tiempo de Monagas. A los veinte Estados, que forman lo Estados Unidos de Venezuela (el país se denominó así hasta las constitución perezjimenista de 1953), competen por completo sus asunto políticos, la administración de justicia, y las cuestiones administrativas y económicas municipales. En este sentido se puede afirmar su completa independencia y su pleno ejercicio mediante sus propios poderes ejecutivos, legislativos y judiciales regionales. En la presa del año 1864 en adelante se puede leer las sorprendentes “declaraciones de independencia y soberanía” de las flamantes entidades federales.

El Ejecutivo Nacional no podía intervenir ni siquiera en casos de contiendas domésticas entre los Estados. Apenas, podía ofrecer sus buenos oficios, para buscar una solución pacífica de los conflictos. Y en las guerras intestinas se contemplaba el humano procedimiento de aplicar el Derecho de Gentes.

Las bases de la unión asumen el carácter de pacto. De acuerdo con éste, reconocen recíprocamente sus autonomías, se declaran iguales en entidad –política y conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada expresamente en la Constitución. Se comprometen –mediante esta unión federal– a defenderse contra agresiones exteriores y a organizar cada uno su vida interior. Esta Constitución reserva a cada entidad la administración de sus recursos naturales.

El atraso económico, social y político del país facilitó la violación, desde el momento de su promulgación, de esta carta magna. Falcón, Blas Bruzual y Guzmán Blanco –para poder aplacar la terrible anarquía en la que estaba sumido el país y para justificar sus ambiciones políticas- la violentaron reiteradamente. Particularmente lo anterior es aplicable con respecto al último de los mencionados. Teófilo Rodríguez y Eduardo Ezpelozín criticaron a esta Constitución de contener un exagerado liberalismo. En 1867,

una Comisión del Congreso de la República recomendando su modificación mediante el fortalecimiento del poder ejecutivo, la reducción de los estados y adecuarla a nuestras ilustración y riquezas. En 1870, Justo Arosemena, un prestigioso panameño, considera exagerada sus cláusulas “que convierte en Estados las pobres y despobladas provincias de la antigua Venezuela”.

A partir de aquí analizaremos del ciclo de las Constituciones guzmancistas: la de 1874, 1881. Guzmán Blanco para fortalecerse en el poder y para gobernar realmente predicó mucho federalismo y ejecutó prácticas centralistas. La segunda de las mencionadas incorporó cambios trascendentes históricamente. Se disminuyeron los Estados a nueve, se les despojo de la administración de sus minas, salinas y se creó el situado constitucional, mediante el cual los recursos de las regiones se asignaban desde el Gobierno Central, de acuerdo con la cantidad de población de cada entidad. Contra entre despojos se pronunciaron, entre muchos otros, juristas como Claudio Bruzual Serra. Este afirma que una federación sin autonomía económica es una farsa.

Son los tiempos de la hegemonía de los liberales amarillos. Uno de ellos, Raimundo Andueza Palacio, quiere aprovechar la aspiración de las regiones de regresar a los veinte Estado que fijaba la Constitución de 1864, para reformar la Constitución de 1881 y otorgar eso, pero, de paso, prolongar presidencial a cuatro años. Contra él se subleva el General Joaquín Crespo desde su hacienda El Totumo, en marzo de 1892. en octubre desde ese mismo año llega a Caracas con sus llaneros. De un Asamblea Constituyente, reunida en Caracas, en 1893 surge una Ley fundamental que mantiene los nueve Estados, el situado y alarga el período gubernamental a cuatro años.

La controversia federalismo versus centralismo no ocupó la atención solo de los políticos nacionales, sino también de periodistas, escritores e intelectuales. En marzo de 1887, Eduardo Corser escribió el folleto Verdades Políticas, en defensa del sistema centralista contra el federal. Le respondió ese mismo año Bartolomé Milá de la Roca con por Amor y por decoro. Impugnación del folleto del señor Eduardo Corser, intitulado Verdades Políticas. Este trabajo argumenta a favor de la federación nacional.

No es menos interesante el intercambio de ideas, suscitado en 1889, en plena reacción antiguzmancista, entre Marco Antonio Saluzzo, Teófilo Rodríguez, Eduardo Ezpelozín, Jesús Muños Tebar, Claudio Bruzual Serra y Santiago Terrero Atienza en torno de los cambios que debían introducirse en la carta guzmancista de 1881.

No se puede dejar de mencionar el debate suscitado, en estos años, entre el joven José Gil Fortuol y Domingo Antonio Olvarría en las páginas

de *La Voz Pública*, de Valencia, sobre la significación histórica del federalismo en Venezuela. En este periódico, por cierto, dirigido por Francisco Gonzáles Guinán, se mantenía una campaña favorable a la eliminación de las inútiles y costosas asambleas legislativa de entonces.

Quizás más dura en sus críticas fueron las argumentaciones del entonces liberal, demócrata federalista Laureano Villanueva Lanz desde el periódico *El Ciudadano* (noviembre de 1898) contra Francisco Tosta García, quien le respondía desde *El Noticiero*.

Más constructivo y amable lucía entonces Pedro Vicente Mijares, director del periódico *La República*, quien simpatizaba con las fulanas autonomías, los años 1898 y 1899.

Pero una cosa es saber de boxeo y otra es saber boxear. Volvamos al terreno político. La insistencia en la vuelta a las autonomías estatales fijadas en la Constitución 1864, son nuevamente motivos de disputas políticas. El 22 de abril de 1899 el General y Presidente de la República, Ignacio Andrade, ratifica un acto del Poder Legislativo devolviendo sus autonomías a los Estados. Esto no lo hacía precisamente por devoción descentralizadora, sino destituir de los nueve entes existentes a los gobernadores crespista. Muerto Joaquín Crespo en la Mata Carmelera, el 16 de abril de 1898, Andrade quería ampliar sus bases políticas y militares con gente que le fuera afín.

En los cálculos de Andrade no figuró el alzamiento del general Cipriano Castro en la frontera colombiana con el Táchira, el 23 de mayo de 1899. Castro llega a Caracas el 23 de octubre de 1899 y uno de sus primeros actos ejecutivos fue ratificar el decreto del gobierno de Andrade que le dio motivo para alzarse. Castro, Gómez y, sin excepción, los demás gobernantes que rigieron Venezuela las primeras décadas del siglo XX, reformaron las Constitución o establecieron “nuevas” que le arrebataron a los municipios y a los estados hasta su más insignificante prerrogativa y recursos.

Es a partir de 1989, con la Ley de Descentralización, que comienza a revertirse la tendencia centralizadora. El crecimiento demográfico de las regiones, el aumento de las “luces” y un asfixiante y deficiente centralismo impusieron el cambio. En este proceso estamos. Devolver sus funciones y recursos a los entes regionales y locales para acercar el poder político y la administración de sus asuntos a los ciudadanos. Es decir, el nuevo federalismo venezolano es democratizador de las estructuras políticas nacionales. Las gestiones de Andrés Velásquez en el Estado Bolívar, Didalco Bolívar en Aragua, Salas Romer y Salas Feo en Carabobo indican lo acertada de esa decisión. El oxígeno político que le han dado al sistema político los líderes surgidos de las regiones y localidades apuntan a que hay que seguir profun-

dizando este derrotero. Sin peligro alguno para la unidad nacional lograda desde las primeras décadas del este siglo. Acercar el poder al ciudadano, es decir, democratizar, mejorar la administración pública, es indispensable para consolidar la modernización de la nación venezolana.

N° 55

• Año 28, Enero-Junio, 2023

- 1 Licenciado en Historia, Magíster y Doctor en Historia por la Universidad Central de Venezuela. Profesor Titular jubilado del Instituto Pedagógico de Caracas de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Profesor-Investigador de la Universidad Metropolitana. Autor de una amplia obra especializada en Historia política y de las ideas en Venezuela.