

RELACIONES LABORALES

DECRETO SOBRE REDUCCION
DE SUELDOS

JOSÉ I. URQUIJO

DECRETO DEL 31 DE OCTUBRE DE 1914
SOBRE REDUCCION DE SUELDOS DE LOS
EMPLEADOS PUBLICOS

INTRODUCCION

El año 1914, Venezuela, afectada por el inicio de la Primera Guerra Mundial, experimenta un fenómeno poco común en la historia del país: la reducción de los sueldos y salarios de los empleados públicos en un cincuenta por ciento sobre lo previsto en el presupuesto inicial para aquel año. Esta decisión la tomó el Gobierno, por vía de Decreto, siendo Presidente Provisional de la República el Dr. Victorino Márquez Bustillo, bajo la tutela del General Juan Vicente Gómez, quien se responsabilizó de la medida*.

Nos ha parecido interesante estudiar este caso notorio de reducción salarial, llevada a cabo, por la vía legal, en una situación difícil para el país ya que nos muestra la capacidad de austeridad económica y de adaptación del pueblo cuando las condiciones históricas lo exigen.

Antes de iniciar la ubicación del lector en el contexto histórico de este importante acontecimiento, presentaremos la secuencia de Decretos que fueron estableciendo el proceso de reducción de gastos conforme se hacía evidente la magnitud del conflicto bélico desencadenado en Europa:

- Decreto del 6 de agosto de 1914, que fija el Presupuesto de Rentas y Gastos Públicos para el año económico 1914-1915.
- Decreto del 27 de agosto de 1914, que dispone la reducción en un 25% del Presupuesto Nacional de Gastos, fijado por el Decreto del 6 de agosto de 1914, a partir del 1º de septiembre.
- Decreto del 31 de octubre de 1914, *sobre reducción de sueldos de los empleados públicos* (Reducción del 50%).

- Publicación en la prensa del Decreto. El periódico capitalino "El Universal", del 1º de noviembre de 1914, lo publica con el título "Decreto sobre Sueldos de los Empleados Públicos".
- Decreto del 7 de noviembre de 1914, que reforma el Presupuesto del presente año económico, dictado el 6 de agosto de 1914.

CONTEXTO

El Decreto de Reducción de Sueldos, promulgado en 1914, nos traslada a una época de especial importancia en el afianzamiento del General Juan Vicente Gómez en el poder. Proceso en el que juega un papel destacado su empeño por llevar a cabo un saneamiento de las finanzas públicas, como lo señalaba, recientemente, el Dr. Iván Pulido Mora, en un artículo publicado en la Revista Resumen. "La mayor angustia gubernamental de Gómez fue organizar la Hacienda Pública, tanto por interés político interno, como por tranquilidad con los acreedores foráneos, logrando para ello encontrar en Román Cárdenas, el hombre, que con su especial talento para las finanzas, llevaría a cabo esta tarea entre 1913 y 1922 *.

1. Acceso del General Juan Vicente Gómez al poder

El 24 de Noviembre de 1908, el Presidente de la República, General Cipriano Castro, aborda el trasatlántico francés "Guadalupe" y emprende un forzoso viaje a Europa para someterse a un delicado tratamiento médico. En Caracas, deja como Presidente Encargado a su "compadre", el General Juan Vicente Gómez. Su último consejo, dirigido a los colaboradores más íntimos que le rodeaban al tiempo de partir, fue de apoyo irrestricto a Gómez: "rodeadle y prestadle vuestra cooperación como si fuera a mí mismo y habreis cumplido vuestro deber"¹.

No obstante, Gómez, al amparo de las circunstancias, le usurpará el poder². La ocasión se presentó bien pronto, a los pocos días de la marcha de Castro, en el mes de Diciembre. Venezuela comienza a vivir unos días de inquietud y zozobra, ofendida por la actitud hostilizador de Holanda que movía en forma agresiva su crucero Gelderland a lo largo de la costa

* Iván Pulido Mora y Rafael Durán, "Finanzas Públicas de Venezuela en el Siglo XX", publicado en la Revista *Resumen*, del 21 de octubre de 1979 (Vol. XXV, Nº 311); pág. 49.

1. Mariano Picón Salas, "Los días de Cipriano Castro, Historia Venezolana de 1900", Ediciones Garrido, Caracas, 1953; pág. 296.
2. Cfr. John Lavin, "A Halo for Gómez", Pageant Press, New York, 1954; Chapter Twelve, The Bloodless Coup.

del litoral central, en represalia por la expulsión de su embajador, ordenada por el Presidente Castro al tener noticia de cierta información difamatoria sobre su persona, publicada en la prensa holandesa.

A mediados de Diciembre, la Capital se hallaba en total estado de agitación, recordando la vieja agresión de las grandes potencias europeas al puerto de La Guaira. Un grupo de estudiantes solicita y obtiene permiso del Secretario General del Gobierno, Dr. Leopoldo Baptista, para llevar a cabo una manifestación en la Plaza Bolívar. Detrás de ellos están los políticos. Por eso, no resulta totalmente extraño que la protesta anti-holandesa se transforme, en el decurso de los acontecimientos, en un violento movimiento contra el propio Castro. Bastó la palabra "reaccionario", en boca de uno de los oradores, para voltear los ánimos de la muchedumbre contra el Presidente ausente³.

En su condición de Presidente Encargado, el General J.V. Gómez, observaba con prudencia los acontecimientos, pues no faltaban quienes desearían verlo dar un mal paso. El pueblo lo victorea al paso de su carruaje por la ciudad, mientras contempla con hermetismo los desmanes contra la imprenta oficial, la botica cercana y otras tiendas. En una breve aparición en público, junto a sus Ministros y ayudantes más próximos, evita comprometerse. Declina tomar la palabra, aun cuando lo instan a hacerlo. El respeto por Castro frena por el momento sus ambiciones; pero observa, cuando gritan su nombre y los mueras a Castro. Y queda pensativo⁴.

Las "intrigas de palacio" aumentan y lo van llevando a una situación límite. No tiene otra alternativa que decidir. Por medio del Gobernador de Caracas, declara el estado de emergencia. Y, el 14 de Diciembre, de 1908, ordena al Ministro de Relaciones Exteriores, José de Jesús Paul, enviar un cable oficial a Washington por medio del representante de Brasil en Venezuela, anunciando su deseo de dar fin a la querrela con los Estados Unidos, como orientación nueva del Gobierno, e indicando la conveniencia de una presencia incidental de sus barcos de guerra en la ensenada del puerto de La Guaira "para prevenir incidentes" ante la delicada situación por la que atravesaba el país. Misiva que, el Secretario de Estado, Elihu Root, recibió con entera complacencia, acusando recibo dos días después, mediante una carta y la visita de las unidades navales solicitadas⁵.

La víspera del incruento golpe de estado, fraguado con toda precisión por Gómez, un incidente inesperado vino a traerle el remedio tranquili-

3. Cfr. John Lavin, O. c., pág. 121.

4. Cfr. John Lavin, O. c., pág. 122.

5. Cfr. Rafael Gallegos Ortiz, "El Cachorro Juan Vicente Gómez", Editorial Fuentes, Caracas, 1977; págs. 87-88. Y John Lavin, O. c.; págs. 124-125.

zador a sus internos remordimientos por la vieja amistad con Castro, pues llegó la voz a Palacio de la existencia de un cable supuestamente enviado por el General Castro al Cónsul de Venezuela en Puerto España, Trinidad, en el que se recuerda el dicho llanero de que "la serpiente se mata por la cabeza". Gómez, escuchándolo con grandes aspavientos, lo interpretó como la orden de su asesinato, justificando así cuanto estaba determinado a llevar a cabo⁶. Y, en la mañana del 19 de Diciembre, consumó, ya sin vacilaciones, el plan de usurpación del poder, encarcelando a las principales personalidades que se mantenían leales a Castro.

Ese mismo día, informado de que una gran muchedumbre deseaba aclamarlo en la Plaza Bolívar, respondió: "¡Nada de manifestaciones!", iniciando una concepción del gobierno que le permitió detentar el poder por veintisiete años consecutivos.

Una característica muy peculiar del Gómez Gobernante fue su afán legalista, mostrando siempre preocupación por transformar las situaciones de hecho en condición de derecho. De acuerdo con este criterio, su primera designación, como Presidente Provisional de la República, la consigue porque la Alta Corte de Justicia, al estudiar el supuesto complot de Castro, encuentra suficientes indicios de la culpabilidad del General y declara que existen pruebas irrefutables para encausar al ex-Presidente, quedando inhabilitado para ejercer la Presidencia durante el lapso de tiempo que dure el juicio⁷. El lema inicial de su Gobierno fue el de "unión, paz y trabajo", terminos que siempre atraen el favor del pueblo.

Posteriormente, teniendo en cuenta que el período constitucional venía en Mayo de 1911, los juristas liberales, interesados en buscar una salida sólida y definitiva para el nuevo gobierno, promovieron una reforma constitucional que, de hecho, se llevó a cabo en Mayo de 1909. De acuerdo con la nueva Carta Magna, en la cual se reducía el período presidencial de seis a cuatro años, el General Juan Vicente Gómez resultó elegido Presidente de la República para el período de 1910-1914. Como elemento de unidad, se creó un Consejo de Gobierno, denominado Consejo Federal, donde Gómez ubicó con todos los honores a los más famosos caudillos de la causa liberal, incluido el "mocho" Hernández. Al mismo tiempo, Gómez encargó al General Félix Galavís, su hombre de confianza, la

6. Cfr. R. Gallegos Ortiz, O. c.; pág. 89 y John Lavin, O. c.; págs. 125-126.

7. Cfr. Presidencia de la República, "Documentos que hicieron Historia; Siglo y Medio de Vida Republicana, 1810-1961", Tomo II, Caracas, Ediciones Conmemorativas del Sesquicentenario de la Independencia, 1962; "Manifiesto de Juan Vicente Gómez al Asumir el Poder", pág. 135. Y R. Gallegos Ortiz, O. c.; pág. 92.

estructuración del ejército, en términos de una organización moderna y eficiente⁸.

En estos años de "gobierno constitucional", Juan Vicente Gómez va ganándose la lealtad de los oficiales del ejército, mediante una política de nexos regionalistas, distribuyendo los puestos de comando a todo lo largo de la geografía nacional preferentemente a sus coterraneos. Al mismo tiempo, fortalece su alianza con los grupos sociales que controlan el comercio y la pequeña industria, aún incipiente, del país. Grupos que se autodenominan "fuerzas vivas" y le ofrecerán su apoyo en distintas ocasiones⁹. Por otra parte, llama y abre las puertas para el regreso de los exiliados de Castro e inicia una política de atracción de la inversión extranjera. Va prescindiendo poco a poco de las distintas personalidades del partido liberal y nacionalista, tratando de gobernar no por ellos o con ellos, sino sobre ellos. El principal teórico de su política, el Dr. Luis Vallenilla Lanz, se encargó de desarrollar la teoría de estado del "gendarme necesario", que conviene al régimen y es bien recibida en el extranjero¹⁰.

2. *Afianzamiento de Gómez en el poder (1913-1914)*

Conforme transcurría su mandato, Gómez conpezó a mostrar su deseo de mantenerse en el poder. Los primeros indicios se registran en 1912, cuando el General Román Delgado Chalbaud patrocina un movimiento revolucionario que fracasa y Gómez lo confina a La Rotunda, donde permanece por catorce largos años;¹¹ y cuando la Asociación General de Estudiantes de Venezuela convoca una huelga general de protesta, a la que Gómez responde con el cierre de la Universidad¹². Ese mismo año, el General Gómez exigió la renuncia de todos sus Ministros y designó un nuevo Gabinete, eliminando de él viejas figuras del partido liberal.

A mediados de 1913, cuando ya el período constitucional de su gobierno llegaba a su fin, el General Juan Vicente Gómez tenía muy claro en su mente cuales eran los dos grandes obstáculos que se interponían a su voluntad autocrática de poder: el Consejo de Gobierno (Consejo Fede-

8. Cfr. Domingo Alberto Rangel, "Gómez, el Amo del Poder", Vadell Hermanos, Valencia, 1975; (Cap. XII, Bayonetas para el Orden; págs. 195 a 208.

9. Cfr. Luis Cordero Velásquez, "Gómez y las Fuerzas Vivas", Editorial DONeMe, Ca-

10. Cfr. Arturo Sosa A., "La Filosofía Política del Gomecismo", Barquisimeto, 1974, págs. 39 y ss. Y Laureano Vallenilla, "Cesarismo Democrático". Ed. Garrido, Caracas.

11. Cfr. Boletín del Archivo Histórico de Miraflores, N° 17-18; pág. 85. racas, 1961.

12. Cfr. Boletín del Archivo Histórico de Miraflores, N° 19-21; pág. 243.

ral) y el artículo de la Constitución, que él mismo firmara en 1909, vetando la reelección del Presidente. Su determinación de alcanzar la permanencia en el poder sería más fuerte.

Aprovechando el conflicto de competencias, suscitado durante la negociación y firma del Protocolo Franco-Venezolano, entre el Ejecutivo y el Consejo Federal, Gómez consigue desarticularlo, sometiéndolo a reestructuración interna, mediante una Ley aprobada por el Congreso en 1913, eliminando a quienes le estorbaban en él.

En cuanto a la superación del segundo obstáculo, la actuación de Gómez resulta menos disimulada, y tiene dos tiempos. El primero, cuando el periodista Rafael Arévalo Sánchez lanza, en el diario *El Pregonero*, del 11 de Julio de 1913, la candidatura del abogado Félix Montes para el próximo período constitucional. Gómez, sin contemplaciones, manda encarcelar al periodista y envía a Montes al exilio. El segundo, cuando simula la amenaza de un desembarco de Castro y sus partidarios en las costas de Coro¹³.

El 29 de Julio de 1913, justamente dieciocho días después de la publicación de la famosa editorial, en *El Pregonero*, Gómez envió una serie de telegramas urgentes a todos los Presidentes de Estado, alertándoles sobre la invasión que el General Cipriano Castro planeaba desde Curazao. Esta alarma, generada por el propio Gómez, no sólo le permitía declarar el país en estado de emergencia, decretando la suspensión de las garantías constitucionales, tal y como lo hizo un par de días después, sino, más aún, detener a los partidarios de Castro que no pudiesen ocultar sus expectativas¹⁴.

Gómez hizo un llamado a las armas y, el 3 de Agosto de 1913, una expedición militar, comandada por él mismo, con toda la marcialidad de una parada oficial, partió de Caracas hacia el Estado Aragua. Tres días después llegaba a Maracay, donde la tropa acampó en forma permanente, sin conocer las razones. Entretanto, el General Jurado se encargaba de organizar y destruir el simulacro conspirativo en La Vela de Coro, informando al General Gómez de los resultados, con lo que, a fines de Agosto, Gómez anunció su propósito de mantener aquella fuerza militar en forma permanente, para la seguridad del país, y de no restaurar las garantías constitucionales, acusando, a Leopoldo Baptista y otros de sus antiguos colaboradores, de estar conspirando¹⁵.

13. Leopoldo Baptista, en carta acusadora, que envió a Gómez desde Curazao, el 23 de enero de 1814, le recrimina todos estos actos. Cfr. J. Lavin, O. c., págs. 21 y 210.

14. Cfr. John Lavin, O. c.; pág. 213 y ss. En el Boletín del Archivo Histórico de Miraflores, N^o 17-18; pág. 93, se señala la autorización del Consejo Federal para que el Presidente Gómez asuma poderes dictatoriales hasta que el orden sea restablecido.

15. Cfr. John Lavin, O. c.; págs. 213-215.

De esta forma, se impidió la celebración de elecciones, procediéndose a plantear y llevar acabo una segunda modificación de la Constitución. Al amparo de aquel clima artificial de emergencia y de crisis nacional, se recurrió a la fórmula guzmancista de constituir un Congreso de Diputados Protocolarios de los Estados para reconstruir la República. Y así, en Abril de 1914, un Congreso intimidado, aprobó un Estatuto Constitucional Provisorio, en el cual se prevía un lapso presidencial de siete años, se creaba el cargo de Comandante en Jefe del Ejército Nacional, se restablecían las dos Vicepresidencias y se eliminaba el Consejo Federal¹⁶.

El Congreso eligió como Presidente Provisional al Dr. Victorino Márquez Bustillos y al General Juan Vicente Gómez como Comandante en Jefe del Ejército Nacional, con "poderes ilimitados"; función que ya venía desempeñando y ahora se oficializaba. Y así, la expresión "Gómez Unico", que hiciera célebre el Doctor tachirense, Ezequiel Vivas, se convertiría en una realidad oficial permanente, en un credo político, hasta la muerte del Dictador.

3. *La Venezuela Federal, en tiempos de Gómez*¹⁷

Venezuela estaba constituida, durante el Gobierno del General Juan Vicente Gómez, en una República Federal, compuesta de veinte Estados, con soberanía propia, de acuerdo a los derechos otorgados a ellos por la Constitución. A ellos se añadían dos Territorios Federales, el Distrito Federal y las Dependencias Federales.

El *Gobierno de la Nación*, según el Artículo 13 de la Constitución, era republicano, federal, democrático, electivo, representativo y alternativo. Los Estados, divididos en Distritos, debían gozar de autonomía municipal, siendo independientes del Poder Político del Estado, en lo concerniente a su régimen administrativo, con las restricciones pautadas por la misma Constitución.

Se reservaba a la competencia Federal, entre otras atribuciones, la legislación que regiría en toda la República en materia civil, mercantil y penal y de procedimientos; acerca de la Banca, instituciones de crédito, previsión social, sanidad, conservación y fomento de los montes, las aguas y demás riquezas materiales del país; trabajos, marcas de fábrica, propie-

16. Véase Antonio Arellano Moreno, "Las Siete Reformas Constitucionales del General Juan Vicente Gómez", Revista Política, Vol. 3, septiembre, 1963. Y Manuel Alfredo Rodríguez, "El Capitolio de Caracas; Un Siglo de Historia de Venezuela", Ediciones del Congreso de la República, 1975; pág. 497 y ss.

17. Cfr. Aurelio de Vivanco y Villegas, "Venezuela al Día - Venezuela Up to Date", Tomo I, Ed. Imprenta Bolívar, Caracas, 1928.

dad literaria, artística e industrial, registro público, expropiaciones por causa de utilidad pública, inmigración, naturalización, expulsión y admisión de extranjeros, y la legislación reglamentaria de las garantías que otorga la Constitución. Asimismo, todo lo relativo a la organización y régimen del Distrito Federal y de los Territorios y Dependencias Federales, etc.

Para 1914, y en todo el período comprendido entre 1913 y 1930, el Gabinete del Gobierno de Venezuela lo componían *siete* Ministerios: el de Relaciones Interiores, Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Guerra y Marina, de Fomento, de Obras Públicas y de Instrucción Pública. En 1930 se aumentó el número de Ministerios a ocho, y, posteriormente, en 1936, después de la muerte de Gómez, a diez.

Los Ministerios estaban organizados en la siguiente forma: cada Ministerio contaba, para el desempeño de sus funciones, con una serie de Direcciones y un cierto número de oficinas separadas, con empleados subalternos, que desempeñaban las funciones especializadas según la índole de cada ramo ministerial.

Los cargos más comunes, dentro de los Ministerios, comenzando por los de más alto nivel jerárquico, eran el de Ministro, Consultor (especial), Director, Corresponsal (en algunos Ministerios), Oficial Mayor, Jefe de Servicios, Habilitado, etc.; a los cuales seguían los caracterizados por el desempeño de un oficio cualificado, tales como el de Traductor, Archivero, Bibliotecario, Dibujante, Compilador, Tenedor de Libros, Calígrafo, Recopilador, Ecónomo, Mecanógrafo, etc., por citar los más comunes; y, finalmente, los puestos sin especiales requisitos o cualificación, como eran los de Guardián, Portero, Embalador, Sirviente, etc.

Algunas Direcciones Técnicas de las escasas actividades económicas, que directa o indirectamente administraba el Estado, tales como el Servicio de Correos, Telégrafos y Teléfonos, algunos Ferrocarriles, las Salinas, etc., contaban con una serie de cargos conformes con el tipo de actividades propias de cada uno de esos ramos.

Al *Ministerio de Hacienda* correspondía elaborar y presentar al Congreso Nacional el Presupuesto General de Renta y Gastos Públicos, así como la ejecución de la Ley que, una vez aprobado por el Congreso de la República, se dictara al respecto. También era de su competencia todo lo referente a la solicitud de créditos adicionales o de cualquier restricción presupuestaria que se juzgase necesaria en un determinado momento.

Las actividades del Ministerio de Hacienda se regían, en 1914, por el *Código de Hacienda*, promulgado el 13 de Junio de 1912.

4. *Las Finanzas Públicas en los inicios del Gomecismo*

Es universalmente reconocido el lastimoso estado en que se hallaba la Hacienda Pública cuando el General Juan Vicente Gómez tomó las riendas del Gobierno. Se suelen señalar como principales causas de esta situación: la inestabilidad política de finales de siglo; la delicada situación económica del país, generada por la deuda exterior contraída como consecuencia de los desacertados contratos del plan Ferrocarrilero, el desorden y falta de racionalización de la administración pública, etc.

"Cuando (Juan Vicente Gómez) asume la Presidencia", nos dice Enrique Castellanos, en el prólogo al libro de Luis Cordero Velázquez, *Gómez y Las Fuerzas Vivas*, "Venezuela es un país con apenas cincuenta millones de presupuesto, los cuales no alcanzan para pagar los intereses de la deuda consolidada y el siete por ciento de los ferrocarriles. La Nación es un caos, el Gobierno Central apenas si tiene vigencia en el marco geográfico que va de Carenero a Puerto Cabello. Las demás zonas están intervenidas por los gamonales, por hombres que poseen sus propias armas, instrumentos logísticos, oficiales y el dominio total de sus regiones. Gómez los liquida, creando un Consejo Nacional, en donde unos y otros intrigan o se denuncian. Comienza la quiebra de los jeques municipales y ello permite consolidar el país, centralizarlo, darle unidad bajo un solo dominio"¹⁸.

Suele atribuirse la permanencia en el poder de Gómez a la riqueza petrolera, que manó generosamente de las entrañas de la tierra, proporcionándole una fuente segura de ingresos fiscales y abundante capital para la modernización del país; pero, en verdad, durante los primeros años de su gobierno, cuando de diversas formas y mediante hábiles intrigas fue afianzándose en el poder, aún no se había manifestado esta riqueza en toda su magnitud. En este primer período, Gómez demostró cierto sentido e intuición administrativa, que, según algunos de sus biógrafos, echa sus raíces en los años de su juventud, cuando se envolvió en negocios con el capital exportador del país, a través de sus contactos con las Casas Alemanas, que operaban en Maracaibo, comprando el café de los Andes y embarcándolo para los mercados de Europa.

Cuando Gómez se incorpora a la montonera revolucionaria de los Setenta, capitaneada por Cipriano Castro, destaca en ella como segundo personaje. No sólo por sus cualidades para la milicia, sino como reconocido hombre de negocios de la región y por ser, con su abundante caudal, el

18. Enrique Castellanos, en el prólogo al Cap. 2 de la obra de L. Cordero Velázquez, "Gómez y las Fuerzas Vivas", Ed. Doneme, Caracas, 1971; pág. 81.

financista de la guerra. No es un "mano suelta", antes por el contrario, administra por cuentagotas. "En su yo interior seguía predominando el hombre de negocios, el calculador, el administrador. Y eso continuaría siendo toda su vida. Porque, aun cuando probó posteriormente que poseía facultades innatas para la milicia, esta actividad siempre iba a quedar supeditada a la primera: los negocios"¹⁹.

Tal vez, uno de los factores que contribuyó más a posibilitar el afianzamiento de Gómez en el poder fuera la eficiente reorganización de las finanzas y de la Administración Pública que se llevó a cabo en los primeros años de su gobierno. En un comienzo, Gómez se limitó a introducir algunas reformas parciales en materia de aranceles aduaneros y en el régimen fiscal, que quedaron registradas en el Código de Hacienda, promulgado el 13 de Junio de 1912. Pero, a partir de 1913, puso al frente del Ministerio de Hacienda a un hombre de excepcional talento, el Dr. Román Cárdenas, encomendándole la tarea de promover una profunda reforma fiscal y tributaria, que de hecho culminó en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, de 1919.

Cuando el Dr. Román Cárdenas se hizo cargo del Ministerio de Hacienda, según sus propias palabras, en Memoria presentada al Congreso sobre el año económico 1913-1914, la situación rentística venezolana y sus sistemas de administración fiscal presentaban un lamentable y caótico desorden. "Esta exposición muestra: . . . la multitud de corruptelas que poco a poco han ido introduciéndose en la práctica administrativa hasta penetrar en lo hondo de la administración fiscal y enseñorearse y viciar los ramos más importantes de las finanzas públicas; el descuido y aún abandono de los bienes patrimoniales de la Nación; la esterilidad y confusión de una contabilidad cuya sabia estructura original se ha desvirtuado y relajado por corruptelas rutinarias hasta el punto de ser ya inexplicable, y hacerse ya practicamente imposible la averiguación del estado real y efectivo de la Hacienda Nacional; la falta de un sistema orgánico de los servicios de administración y de recaudación de rentas y de pagos de gastos públicos; y, en suma, la deficiencia, ineficacia, y antinomias de la administración de Hacienda, de cuyos inconvenientes provienen en parte los otros inconvenientes apuntados. . ."²⁰.

19. Luis Cordero Velásquez, O. c.; pág. 56. No debe olvidarse que Gómez compartió su alto cargo político, durante el Gobierno del General Castro, con las actividades comerciales y de distribución de la carne, en la región central, estableciendo relaciones de negocios con importantes sectores de la banca, el comercio y la pequeña industria.

20. Citado por María Josefina Lozada, en su artículo "La Administración de las Rentas Públicas", publicado en *Revista de Hacienda*, Año XI, N° 21, 1946, pág. 195.

Una de las primeras tareas del Gobierno, en opinión del Dr. Cárdenas, debía consistir en la recuperación del control administrativo de las fuentes fiscales, que el Estado tenía arrendadas a compañías privadas. Argumentaba que el sistema de arrendamiento había sido abandonado por la mayoría de los países modernos, mientras que, en Venezuela, "las salinas estaban arrendadas a la Compañía Anónima de Navegación Fluvial y Costanera por contrato de 31 de Diciembre de 1913; la de Cigarrillos estaba arrendada por contrato de 1910 a la Compañía Anónima Unión Fabril Cigarrillera; la de estampillas a la misma Compañía últimamente citada por contrato del mismo año; la de Licores arrendada a diversos contratistas particulares; el impuesto de Fósforos estaba administrado por el Ministerio de Fomento, y sólo la renta de Papel Sellado Nacional estaba bajo administración directa"²¹.

La política de supresión de los viejos sistemas de arrendamiento y remate, substituyéndolos por formas de administración directa, tenía por objetivo el fortalecimiento y desarrollo de las *rentas internas*, como fuente de ingresos no menos importantes que las rentas aduaneras. Y, para reforzar esta misma política, el Dr. Cárdenas sugería la ampliación de los renglones de tributación, incluyendo algunos productos de creciente estima o porvenir en el mercado, después de analizar el desarrollo de las industrias más florecientes.

La segunda reforma, de especial urgencia, que proponía el nuevo Ministro era la unificación de las actividades del Tesoro Público, pues éstas se hallaban divididas en fragmentos, con sus correspondientes *tesorerías*, según el sistema de apartados especiales, por ramos, confundiéndose en una sola vigilancia la liquidación y la percepción de rentas. "Por esta causa, en muchísimas ocasiones, cuando se emitían vales de la Tesorería para cubrir las deficiencias del Presupuesto Nacional, se quedaban sin ser satisfechas las órdenes de pago de créditos legítimos en las oportunidades debidas, no sabiéndose de donde sacar el dinero para normalizar la caótica situación"²².

Una vez abolido el anticuado sistema de los apartados, las rentas que por años estuvieron vinculadas a distintos servicios de la Administración Pública entraron a formar parte del Tesoro Nacional en forma conjunta, desapareciendo las complicaciones en los asientos de contabilidad.

Para separar las funciones liquidadoras de las perceptoras, se crearon oficinas administrativas, encargadas específicamente de gestionar y liqui-

21. Citado por María Josefina Lozada, en el artículo ya mencionado, págs. 198-199.

22. Aurelio de Vivanco y Villegas, "Venezuela al Día - Venezuela Up to Date", Tomo I, Ed. Imprenta Bolívar, Caracas, 1928; pág.211.

dar los derechos fiscales y agencias de la Tesorería, destinadas a la mera percepción de los ingresos así como al pago de los servicios nacionales.

Con estas y otras reformas similares, se implantó una sabia distribución del trabajo, que hizo más rápida y eficaz las labores administrativas, el control funcional, la coordinación de tareas y la verificación fiscal.

Ya, en su condición de Ministro de Obras Públicas, el Dr. Román Cárdenas, había demostrado su preocupación por introducir en Venezuela los principios y prácticas de la organización científica del trabajo, con el ánimo de superar las etapas empíricas e improvisadoras. La Ciencia administrativa progresaba en los países industrializados al ritmo de su propio desarrollo y, en su opinión, Venezuela no podía quedarse rezagado. En consecuencia, al enfrentarse con la tarea planteada por el ambicioso plan vial del país, se interesó por el establecimiento de un ordenamiento racional del personal obrero ocupado en la construcción de las carreteras, agrupándolos en cuadrillas, secciones y grupos, con sus respectivos mandos medios especialmente cualificados. A esto se añadía la aplicación de un moderno sistema salarial, por incentivos, orientado a estimular la eficiencia y la aplicación al trabajo. A niveles de alta gerencia se aplicó el principio centralizador y de unidad de comando, concentrando las funciones técnicas y administrativas en un Director general, al cual asistían los Directores de cada ramo, los Inspectores, Intendentes y el personal de otros cargos técnicos o funcionales²³.

Pero, ciertamente, la labor más notable y duradera de modernización y racionalización de las funciones administrativas, fue llevada a cabo por el Dr. Román Cárdenas en la Hacienda Pública, a partir del 3 de Enero de 1913, fecha en que asumió la cartera del Ministerio de Hacienda, como hemos venido señalando. Si resumierámos esta labor, podríamos reducirla a los siguientes aspectos principales:

1. La normatización legal e integración del sistema tributario.
2. La reducción de la carga impositiva por impuestos aduaneros a productos nacionales.
3. La revitalización de la Renta Interna, mediante:
 - La supresión de la práctica de remates o arrendamientos.
 - La administración directa.
 - Y la ampliación de los renglones tributarios.

23. Sobre estos ensayos de organización científica del trabajo, en la Venezuela de primeros de siglo, hablaremos en próximos números de esta Revista.

4. La racionalización de la Administración, de acuerdo a principios científicos, estableciendo, en concreto:
- La *unificación centralizada* del Tesoro Público y el Presupuesto.
 - La *delimitación de las esferas de competencia*; separando la función liquidadora de la función recaudadora.
 - La *coordinación* de funciones especializadas, mediante la creación de agencias y oficinas para cada ramo.
 - La mejora del *control y vigilancia*, dando a la función inspectora una organización autónoma, como instancia separada de las otras.
5. Manejo de créditos adicionales para evitar el derroche.

Conforme se llevaban a cabo las reformas y mejoras propuestas por el Dr. Román Cárdenas, en búsqueda de una mayor eficiencia, los resultados no se hicieron esperar. La *renta interna* comenzó de inmediato a incrementarse, creciendo en forma progresiva, desde una situación de franca inferioridad con respecto a la renta aduanera hasta llegar a superarla, en un breve lapso de siete años, como puede verse en el cuadro que presentamos a continuación:

CUADRO COMPARATIVO: ENTRE LA RENTA ADUANERA/CONSULAR Y LA RENTA INTERNA

Período Anual:	Renta Aduanera/Consular	Renta Interna
1909-1910	33.505.309,55	15.047.547,26
1914-1915	30.613.458,14	19.985.022,37
1919-1920	54.465.839,84	41.368.600,33
1922-1923	43.219.480,49	44.471.839,23
1923-1924	43.043.728,23	52.205.323,50
1924-1925	49.800.456,58	70.164.483,30
1925-1926	74.943.628,90	93.154.587,93

FUENTE: Aurelio de Vivanco y Villegas, "Venezuela al Día - Venezuela Up to Date", Tomo I, Ed. Imprenta Bolívar, Caracas, 1928; pág. 211.

En menos de diez años, las Rentas Internas percibidas por el Estado aumentaron, en todos los renglones, a una elevada tasa porcentual, como

lo prueba la estimación hecha para 1922 en relación al año 1913, que reproducimos a continuación:²⁴

Renta de Estampillas	412%
Renta de Minas	360%
Renta de Cigarrillos	196%
Renta de Licores	122%
Renta de Salinas	78%
Rentas restantes	22%

5. *Impacto de la Guerra Mundial en las Finanzas Públicas*

La exitosa labor del Dr. Román Cárdenas se vio sorprendida y afectada por la Gran Guerra Europea de 1914, que llevó la desorganización y la ruina a tantos países. Venezuela, se vio, desde los inicios del conflicto, con sus puertos casi desiertos, al no aproximarse hasta ellos los barcos de las naciones beligerantes. El comercio comenzó a languidecer hasta el punto de hacerse penoso y desesperanzador. Las exportaciones sufrieron una baja notable y todo el esfuerzo del comercio exterior se concentró en tratar de importar los productos más esenciales para el consumo interno y para mantener el ritmo de producción de las industrias nacionales.

La Renta Aduanera sufrió, en consecuencia, un rudo golpe. Y si el país pudo soportarlo se debió a la acertada política del Ministro de Hacienda, que había consolidado los recursos del Tesoro, impulsando la Renta Interna. De tal manera que no hubo necesidad de recurrir a moratoria alguna ni a solicitar empréstitos del extranjero, pagándose con normalidad el Presupuesto Interior, sin descuido de los compromisos contraídos anteriormente con el exterior. Las reservas acumuladas en el Tesoro Público fueron administradas con gran acierto y previsión²⁵.

Una de las primeras medidas que se tomaron, al tener noticia del inicio y alcance de la Guerra, fue la reducción del Presupuesto Nacional. Primeramente, por Decreto del 27 de Agosto de 1914, se dispuso que el Presupuesto General de Gastos, fijado el 6 de Agosto de aquel mismo año, quedase reducido en un veinticinco por ciento a partir del 1º de Sep-

24. Datos publicados en la Ponencia "Evolución Histórica de la Administración Tributaria Venezolana", presentada por el Ministerio de Hacienda (Administración de Hacienda, Región Guayana), ante la XI Asamblea General del Centro Interamericano de Administradores Tributarios, celebrada en Caracas, del 8 al 14 de mayo, 1977; pág. 18.

25. Así lo comenta, con admiración, el periodista Chileno, Aurelio de Vivanco y Villegas, en la O. c.; págs. 209-210.

tiembre; posteriormente, por Decreto del 7 de Noviembre, se anunció una reforma más definitiva del Presupuesto, recortando muchos de los gastos en un cincuenta por ciento sobre lo anteriormente previsto.

Esta reducción de gastos en un cincuenta por ciento afectó directamente a los sueldos y salarios de todos los empleados de la Administración Pública, empezando desde el Presidente de la República hasta el último Portero o Sirviente de las Dependencias del Estado. El propio Gómez se hizo responsable de la medida, que fue comunicada a la ciudadanía por medio del Decreto sobre Reducción de Sueldos, promulgado el 31 de Octubre de 1914 y publicado en la prensa capitalina el 1º de Noviembre²⁶.

Este es el histórico Documento que reproducimos a continuación, como testimonio de la capacidad de un pueblo a establecer y aceptar un régimen de austeridad, cuando las circunstancias históricas así lo requieren.

DECRETO SOBRE SUELDOS DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS

DOCTOR V. MÁRQUEZ BUSTILLOS

Presidente Provisional de la República.

En uso de las facultades que me confiere el artículo 139 de la Constitución Nacional:

DECRETO:

Artículo 1º A partir del día 1º de Noviembre próximo las dotaciones de sueldos del Poder Ejecutivo Federal, del Comandante en Jefe del Ejército Nacional, de los Vicepresidentes de la República y de los empleados de sus respectivas oficinas se reducirán conforme a la base de las siguientes asignaciones anuales:

Presidencia Provisional de la República.

El Presidente, Bs. 30.000; y Gastos de representación, Bs. 24.000; El Secretario General, Bs. 18.000; el Capellán, Bs. 2.160; El Corresponsal, Bs. 4.800; El Adjunto al Corresponsal, Bs. 3.600; El Oficial Archivero, Bs. 2.400; El Portero, Bs. 1.200; Alumbrado, Bs. 20.000. Total: Bs. 106.160.

Comandancia en Jefe del Ejército Nacional.

El Comandante en Jefe, Bs. 48.000; El Secretario General, Bs. 18.000; El Oficial Corresponsal, Bs. 3.600; El Mecnógrafo, Bs. 1.800. Total: Bs. 71.400.

Vicepresidencia de la República.

El Primer Vicepresidente, Bs. 12.000; El Segundo Vicepresidente, 12.000. Total: Bs. 24.000.

26. El Dr. Iván Pulido Mora, en el Artículo citado, señala que el propio Gómez se responsabilizó de la medida, cuando se debatió en el Gabinete; pág. 49.

Ministerio de Relaciones Interiores.

El Ministro, Bs. 24.000; dos Directores a Bs. 5.400=10.800; tres Jefes de Servicio a Bs. 3.600=Bs. 10.800; cuatro Oficiales a Bs. 2.400=9.600; dos Oficiales Auxiliares a 1.800=3.600; el Tenedor de Libros, Bs. 3.000; el Recopilador de Leyes y Decretos, Bs. 2.400; el Maestro de Ceremonias y Guarda Muebles, Bs. 3.600; el Archivero, Bs. 1.800; el Guardián del Palacio Federal, Bs. 1.680; el Portero de la Oficina del Ministro, Bs. 1.200; dos Porteros a Bs. 960=1.920. Total 74.400.

Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Ministro, Bs. 24.000; El Consultor, Bs. 7.200; dos Directores a Bs. 5.400=Bs. 10.800; dos Jefes de Servicio, a Bs. 3.600=Bs.7.200; el Introdutor de Ministros Públicos, Bs. 3.600; el Traductor e Intérprete, Bs. 3.600; el Archivero, Bs. 3.600; el Bibliotecario, Bs. 3.600; el Compilador, Bs. 3.000; el Oficial Calígrafo, Bs. 2.400; siete Oficiales, a Bs. 2.400=16.800; el Portero de la Oficina del Ministro, Bs. 1.200; dos Porteros a Bs. 960=1.920; Gastos de Escritorio, Bs. 4.8000. Total: Bs. 96.120.

Ministerio de Hacienda.

El Ministro, Bs. 24.000; cuatro Directores a Bs. 5.400=Bs. 21.600; siete Jefes de Servicios a Bs. 3.600=Bs. 25.200; diez y siete Oficiales a Bs. 2.400=40.800; El Habilitado, Bs. 3.600; El Archivero, Bs. 2.400; El Ecónomo, Bs. 1.800; El Portero de la Oficina del Ministro, Bs. 1.200; tres Porteros a Bs. 960=2.880. Total: 123.480.

Ministerio de Guerra y Marina.

El Ministro, Bs. 24.000; dos Directores a Bs. 5.400=Bs. 10.800; dos Jefes de Servicio a Bs. 3.600=7.200; seis Oficiales a Bs. 2.400, 14.400; El Archivero, Bs. 2.400; El Tenedor de Libros, 3.000; tres Porteros a Bs. 960, 2.880; dos Embaladores, a Bs. 840, 168; Gastos de Escritorio y Teléfono, 1.920. Total: 68.280.

Ministerio de Fomento.

El Ministro, Bs. 24.000; El Consultor de este Ministerio y del de Obras Públicas, Bs. 7.200; Dos Directores a Bs. 5.400, 10.800; Tres Jefes de Servicio a Bs. 3.600, 10.800; Cinco Oficiales a Bs. 2.400, Bs. 12.000; Ocho Oficiales Auxiliares a Bs. 1.800, 14.400; El Tenedor de Libros, 3.000; El Archivero, Bs. 2.400; Dos Porteros a Bs. 960, 1.920; Gastos de Escritorio, 3.840. Total: 90.360 *.

Ministerio de Obras Públicas.

El Ministro, Bs. 24.000; Tres Directores a Bs. 5.400, 16.200; El Jefe de Servicio, Bs. 3.600; Cuatro Oficiales, a Bs. 2.400, Bs. 9.600; El Tenedor de Libros, Bs. 3.000; El Archivero, Bs. 2.400; El Encargado de los Depósitos, Bs. 2.400; Dos Porteros a Bs. 960, Bs. 1.920; El Sirviente, Bs. 720; Servicio técnico: el Ingeniero encargado del estudio, examen y formación de proyectos de obras públicas, Bs. 6.000; El Ingeniero Adjunto, Bs. 4.800; El Dibujante, Bs. 3.000. Total: Bs. 77.640.

Ministerio de Instrucción Pública.

El Ministro, Bs. 24.000; Tres Directores a Bs. 5.400, Bs. 16.200; Dos Jefes de Servicio, a Bs. 3.600, Bs. 7.200; Seis Oficiales, a Bs. 2.400, Bs. 14.400; El Tenedor de Libros, Bs. 3.000; Tres Porteros, a Bs. 960, Bs. 2.880; Artículos de escritorio, alumbrado y teléfono, Bs. 4.722. Total: Bs. 72.402.

Artículo 2º En las Oficinas de los Ministerios del Despacho sólo quedarán los empleados mencionados en las listas del artículo anterior y para darle curso a los trabajos que la Ley Orgánica respectiva distribuye en mayor número de Direcciones, los Ministerios que por virtud de este Decreto sufran disminuciones en su personal, dictarán las Resoluciones del caso reorganizando el servicio.

Artículo 3º Las asignaciones a que se refiere el artículo primero, serán mantenidas en el nuevo Decreto Ejecutivo que señale el Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos por el tiempo que falte para finalizar el año económico.

Dado, firmado, sellado con el Sello del Ejecutivo Federal y refrendado por los Ministros del Despacho, en el Palacio Federal, en Caracas, a 31 de Octubre de 1914. Año 105º de la Independencia y 56º de la Federación.

V. MÁRQUEZ BUSTILLOS

Refrendado, — El Ministro de Relaciones Interiores, PEDRO M. ARCAYA. El Ministro de Relaciones Exteriores, IGNACIO ANDRADE. — El Ministro de Hacienda, ROMAN CARDENAS. — El Ministro de Guerra y Marina, M. V. CASTRO ZAVALA. — El Ministro de Fomento, SANTIAGO FONTIVEROS, — El Ministro de Obras Públicas, LUIS VELEZ. — El Ministro de Instrucción Pública, F. GUEVARA ROJAS.

* Publicado en el periódico Caraqueño, "El Universal", 1º de noviembre de 1914.

COMENTARIO CRITICO

El Decreto de Reducción de Sueldos de los Empleados Públicos representa una medida delicada, que, aun a riesgo de ser recibida con descontento, el Gobierno se creyó en la obligación de llevarla a cabo, con la justificada causa de una emergencia internacional. Ello permitió un reajuste presupuestario sin precedentes en la historia del país, por el monto de la reducción llevada a cabo. Y no sería hasta un par de años después de finalizada la Guerra Europea cuando se volvió a gozar de una verdadera recuperación, como puede verse en la Serie de Presupuestos que reproducimos:

PRESUPUESTOS DECRETADOS DURANTE LA ADMINISTRACION
DEL GENERAL JUAN VICENTE GOMEZ *

Años de Ejercicio:	Monto (en Bs.)	
1909-1910	50.000.000	
1910-1911	48.000.000	
1911-1912	51.131.250	
1912-1913	52.500.000	
1913-1914	52.227.930	Inicio de la Guerra.
1914-1915	39.594.500	
1916-1917	44.180.000	
1917-1918	44.714.000	
1918-1919	44.153.000	Fin de la Guerra.
1919-1920	49.153.000	
1920-1921	58.538.600	Años de aceleración.
1927-1928	111.457.000	

* Datos tomados de Vivanco y Villegas, O. c.; pág. 227.

Un caso similar de reducción de sueldos y salarios a todos los empleados de la Administración Pública sólo se ha repetido en la historia contemporánea de Venezuela durante el Período Presidencial de Rómulo Betancourt, quien, haciendo uso de los plenos poderes que le confiriera el Congreso, ante la crítica situación económica del país, en el año 1960 lo llevó a cabo mediante un Decreto Presidencial.

No obstante, existía una notable diferencia en el alcance de ambos Decretos; pues, el de 1914, comprendía también una reducción del personal de los distintos Ministerios y de las dependencias a ellos adscritas, como consta por el Artículo 2do. En este artículo se señala que "en las Oficinas de los Ministerios del Despacho sólo quedarán los empleados mencionados en las listas del artículo anterior" para los que recomienda se dicten las resoluciones pertinentes, reorganizando los servicios.

Si nos atenemos a los cargos y puestos que se señalan como permanentes, en el Decreto mencionado, podemos establecer una Escala Fija de Sueldos, con la tarifa prevista en el Presupuesto Inicial y la tarifa definitiva, una vez aplicada la reducción del 50%. Y podemos observar que únicamente el cargo de Capellán se mantuvo casi con la misma tarifa anterior, sufriendo una reducción de Bs. 720, sobre los 2.880, es decir un 25%.

TABLA DE SUELDOS Y SALARIOS DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS, PARA 1914, Y SU REDUCCION, POR DECRETO DEL 31 DE OCTUBRE DE 1914

Denominación del Cargo:	1914:6-VIII-14	1914: 31-X-14
	Presupuesto Original: Bs. Año	Reducción por Decreto: Bs. Año
Presidente de la República	60.000 Bs./a. +48.000	30.000 Bs./a. +24.000
Comandante en Jefe del Ej.	96.000	48.000
Ministro	48.000	24.000
Secretario General de la Pr.	36.000	18.000
Secretario General de la Com.	36.000	18.000
Primer Vicepresidente	24.000	12.000
Segundo Vicepresidente	24.000	12.000
Consultor (M. Rel. Ext.)	14.400	7.200
Ingeniero Encargado de O.P.	12.000	6.000
Directores de Dept. Ministerial	10.800	5.400
Corresponsal (Presidencia)	9.600	4.800
Ingeniero Adjunto	9.600	4.800
Oficial Corresponsal (Comand.)	7.200	3.600
Ayudante al Corresponsal	7.200	3.600
Jefe de Servicio	7.200	3.600
Maestro de Ceremonias	7.200	3.600
Habilitado	7.200	3.600
Introduccion de Ministros	7.200	3.600
Traductor e Intérprete	7.200	3.600
Archivero (Mayor)	7.200	3.600
Bibliotecario	7.200	3.600
Dibujante	6.000	3.000
Compilador	6.000	3.000
Tenedor de Libros	6.000	3.000
Oficial	4.800	2.400
Oficial-Caligrafo	4.800	2.400
Archivero (Oficial-Archivero)	4.800	2.400
Recopilador de Leyes y Decretos	4.800	2.400
Encargado de Depósitos	4.800	2.400
*CAPELLAN	2.880	2.160
Oficiales Auxiliares	3.600	1.800
Mecanógrafo	3.600	1.800
Portero de Ofic. del Ministro	1.920	960
Embaladores	1.680	840
Sirvientes	1.440	720

FUENTE: El Tabulador que presentamos ha sido elaborado de acuerdo con los datos que se suministran en la "Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela", Tomo XXXVII, Año 1914, Imprenta Bolívar, Caracas, 1915. Y únicamente se han tenido en cuenta los cargos que figuran en el Decreto de Reducción de Sueldos del 31-X-1914 y que fue publicado en la prensa capitalina el 1º de noviembre.

+ Gastos de Representación.

* Unico cargo que no se redujo el sueldo en un 50%.

Gracias a esta medida de austeridad, el Gasto Público del Ejercicio Fiscal de 1914-1915 se redujo en más de veinte millones de Bolívares, con respecto al Gasto del Ejercicio de 1913-1914. Y aunque los años siguientes fue aumentando gradualmente, siempre se mantuvo a niveles similares hasta el final de la Guerra, notándose un alivio a partir de 1919.

CRECIMIENTOS DE LOS GASTOS PUBLICOS
EN VENEZUELA (DESDE 1913 A 1920):

1913-1914	64.873.597,71
1914-1915	44.830.054,91
1915-1916	57.930.228,17
1916-1917	58.043.627,29
1917-1918	52.948.924,48
1918-1919	58.161.025,69
1919-1920	68.065.520,76

FUENTE: Revista de Hacienda, Año XI, Septiembre, 1946, N° 21, pág. 34 y ss.