

La *informalidad* está de moda

Armando Rodríguez García*



La vinculación que se ha establecido entre la Constitución y la prédica de una “revolución” política tiene sus límites: la dinámica indica que, en muchos casos, las decisiones gubernamentales se apartan ostensiblemente del espíritu, propósito, razón, sentido y alcance del texto fundamental

a revisión de la Constitución del 99, en contraste con las realizaciones y tendencias marcadas por la acción de los decisores públicos que lideraron su gestación y se han mantenido en funciones de gobierno, es un buen punto de mira para conocer el grado de apego que respecto de sus postulados exhibe la conducta de esos actores. Esto es bueno para medir su coherencia. ¿Han sido fieles a aquel preámbulo que postulaba “refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica”?

De igual modo, esa mirada de contrapunto del texto constitucional con las tendencias de la acción de gobierno ayuda a poder percibir, en proyección hacia el futuro, la viabilidad práctica y la previsible efectividad real de las decisiones y las actuaciones, tomando como referente el marco teórico que aporta la reflexión científica sobre lo que significan *las transformaciones del Estado contemporáneo* y las características que dan contenido conceptual al *Estado de nuestro tiempo*.¹

De modo particular interesa lo atinente a la institucionalidad pública en general; esa institucionalidad que abarca globalmente todas las instancias del Estado. Pero destacamos particularmente, la institucionalidad atinente al aparato administrativo del Estado, a la administración pública –tanto a su anatomía como a su fisiología–, que como sabemos, sólo se estructura y funciona en niveles adecuados, bajo parámetros de orden, ordenación y organización propios de un sistema racional y científica-

“Dentro de la Constitución todo, fuera de la Constitución nada” es el eslogan que se emplea comúnmente por los más altos grados jerárquicos del liderazgo revolucionario, lo que sin duda le impregna un signo de llamativa peculiaridad, que se convierte en uno de los principales atributos distintivos del experimento.

mente estructurado, que comporta la aparición de componentes sociológicos, políticos y jurídicos, presentes de manera integrada.

Desde la óptica de enfoque jurídico y político-constitucional, la Constitución venezolana de 1999 ofrece, a nuestro juicio, una particularidad que merece ser destacada, para la mejor comprensión de su análisis. La particularidad se trata de la vinculación que se ha establecido entre la Constitución y la prédica de una “revolución” política, que se caracteriza como pacífica y plenamente apegada al orden jurídico, adjetivada como bolivariana (en atención a los postulados del ideario de Simón Bolívar que emplea a manera de inspiración), que sirve como soporte de campaña proselitista y programa intelectual o ideológico, a la opción política que resultó ganadora en el proceso electoral de 1998. Precisamente, dentro del conjunto de ofertas contenidas en aquel programa electoral se presentó, como mascarón de proa, la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente para la redacción de un nuevo texto constitucional que debía reemplazar al entonces vigente. Como es bien sabido, ese objetivo –inmediato y fundamental– se cumplió con la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Entonces, resulta interesante la presencia de un conjunto de manifestaciones inscritas en la dinámica política, ocurrido a partir del momento de su aprobación, que debe considerarse y evaluarse en contraste con los contenidos de esa carta fundamental refundadora; aunque –tal como intentamos poner de manifiesto más adelante– no es válido categorizar a muchos de los acontecimientos y tendencias que identifican con mayor ímpetu esa dinámica, como una consecuencia directa o indirecta del cuerpo constitucional. Antes bien, en muchos casos constituyen una expresión diáfana y deliberada de derivas que se apartan ostensiblemente del espíritu, propósito, razón, sentido y alcance del texto fundamental.

En cualquier caso, el dato de mayor significación para el presente análisis viene dado por un hecho evidente: la presentación de los contenidos de la Constitución de 1999 como el soporte fundamental, como el esquema programático básico, la verdadera carta de naturaleza de la propuesta revolucionaria.

Por ello, aparece unida la oferta –o tal vez, mejor–, el compromiso, de hacer la “revolución” totalmente, integralmente, absolutamente, dentro del orden jurídico establecido (no puede haber uno distinto): “Dentro de la Constitución todo, fuera de la Constitución nada” es el eslogan que se emplea comúnmente por los más altos grados jerárquicos del liderazgo revolucionario, lo que sin duda le impregna un signo de llamativa peculiaridad, que se convierte en uno de los principales atributos distintivos del experimento. En consecuencia, el cabal cumplimiento del postulado sirve como parámetro referencial para calibrar su efectividad –ética y práctica–, en cuanto a lo genuino de sus resultados.

INSTITUCIONALIDAD FORMAL

En este sentido, desde el punto de vista de la institucionalidad pública, los contenidos de este texto (1999) no difieren en mucho de los correspondientes al texto derogado (Constitución de 1961), a pesar de la elevada pretensión de su alcance (“refundar la República”). Tampoco aparece en el mismo, mención alguna a la “revolución”, su definición, orientación, contenido o alcance.

Así, en los artículos 112, 113 y 229 se consagran la libertad económica, la proscripción de los monopolios –como mecanismo de protección de los ciudadanos–, y la garantía de la libre competencia por parte del Estado, precisando que el régimen socioeconómico se fundamenta en los principios de *justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad* con la finalidad de asegurar *el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad*, para lo cual ordena (art. 299), que el Estado *conjuntamente con la iniciativa privada* promueva el desarrollo armónico de la economía nacional, con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica y la aplicación de una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta.

De su parte, como componente de necesaria presencia en el sistema estatal (que resulta de múltiples maneras afectado en su arquitectura y funcionamiento por los otros componentes, en tanto

En efecto, parece que la etapa de seis años que corresponde al período constitucional de gobierno, fue suficiente para evidenciar a los actores, que el molde constitucional resulta muy estrecho e incómodo para permitir el margen de maniobra requerido por el apetito del proyecto político en marcha.

constituye inevitablemente un sistema complejo²⁾, la administración pública encuentra postulados constitucionales que determinan sus perfiles como expresión de institucionalidad formal, ajustada a principios rigurosos, en el contexto de lo que significa la fórmula de un *Estado democrático y social de Derecho y de Justicia* (artículo 2 constitucional).

De allí que, de una manera inequívoca, la Constitución disponga, a modo de principio, que la administración pública *está al servicio de los ciudadanos*, y opera *con sometimiento pleno a la ley y al derecho*³, postulado que se articula directamente con el principio de legalidad (piedra angular del Estado de Derecho) que –para no dejar espacio a dudas– se positiviza como norma constitucional⁴, que comporta como componente sistémico esencial para la configuración coherente del régimen jurídico constitucional de la administración pública dentro del Estado (recordemos: un *Estado democrático*), la subordinación e imparcialidad política de los funcionarios que la componen.⁵

Sin embargo, a pesar de la claridad y precisión de tales disposiciones constitucionales, la tendencia del Gobierno comenzó a marcar una fuerte deriva hacia la instalación de un *régimen socialista* mediante la puesta en marcha de una fórmula que parte del ejercicio del poder público y toma como apoyo,

precisamente, a las estructuras institucionales del poder, que por ser tales, pertenecen a toda la colectividad y no a ninguna parcialidad en particular.

CONCENTRACIÓN EN UNA MANO

Desde luego, una tendencia de ese talante comporta fatalmente el distanciamiento progresivo del postulado principista que sustenta la pretensión de realizar la “revolución” *dentro* de la Constitución. Dicha tendencia alcanza su definitivo punto de inflexión con la propuesta de reforma constitucional (2007), cuyos contenidos implican la transformación de la Norma Fundamental, contrariando su propia esencia, para someterla a los objetivos de la “revolución”.

En particular destaca la tendencia a la concentración y centralización del poder en el Presidente de la República, formalizando de esa manera, lo que progresivamente había venido ocurriendo en el ejercicio práctico del gobierno, con la complicidad de los agentes y representantes que cubren las posiciones de las distintas ramas del poder público, lo que ha llevado a la apreciación de “fraude a la constitución y fraude a la democracia, con el objetivo de consolidar un régimen autoritario en gestación desde 1999”⁶.

En efecto, parece que la etapa de seis años que corresponde al período constitucional de gobierno, fue suficiente para evidenciar a los actores, que el molde constitucional resulta muy estrecho e incómodo para permitir el margen de maniobra requerido por el apetito del proyecto político en marcha.

En otras palabras, las lógicas transformaciones del Estado, para adaptarlo a la contemporaneidad, dentro de los parámetros de institucionalidad y respeto a las formas, que acredita la experiencia comparada, se hacen insuficientes en este caso, por lo que se hace necesario explorar fórmulas diferentes. Por tal razón, en ese episodio destaca la propuesta de reforma del artículo 141 constitucional, para instalar una administración paralela, no sujeta al principio de legalidad, identificada como las misiones, para formalizar una de las modalidades que venía aplicando el Gobierno en sus actuaciones.

Tales elementos marcan ese punto de quiebre, a partir del cual, y aún cuando la reforma fue negada por la votación popular, el Gobierno acentuó su tendencia; tanto en el rediseño de las estructu-



En síntesis, es inocultable que la imposición de los rumbos actualmente en curso, se hace quebrando, no sólo la legalidad formal (lo que ya sería suficiente para augurar poco éxito en la prospectiva), sino que la deriva adoptada –con un talante abiertamente autoritario–, resulta en contramarcha de la dirección que marca la modernidad, la complejidad y carácter sistémico que impregna al Estado de nuestro tiempo.

ras, provocando el surgimiento de una pseudo institucionalidad paralela que acrecienta el centralismo y la concentración del poder, como con la reafirmación del régimen socialista impuesto desde el ejercicio del Gobierno, mediante la apropiación de bienes y empresas que aumenta el control directo de los medios de producción y de la actividad económica en general. Esto va acompañado por cambios en la institucionalidad pública –en particular la estructura de la administración–, como complemento instrumental, dentro de los efectos propios de las relaciones de causalidad lineal y circular que dibuja un sistema complejo como el Estado contemporáneo⁷.

La abundante producción de Decretos Leyes (“leyes habilitadas” en el léxico más común y cotidiano), ha conducido, entre otras consecuencias, a la instalación –por la vía de instrumentos normativos y actuaciones de carácter subconstitucional y “revolucionario”– de instancias de institucionalidad que, como mínimo, podemos calificar de informales, o no ortodoxas, dentro de los parámetros de común aceptación en el campo de los sistemas de organización necesariamente juridificados, por estar insertados en un Estado de Derecho.

Manteniendo la concepción expresada en el proyecto de reforma constitucional, prácticamente se ha venido trastocando el perfil de la administración; se ha proscrito el empleo de las figuras autonómicas y se acentúa el esquema centralizado de decisiones y acciones, tanto en el espectro de la administración funcional como en el campo de la articulación territorial del poder público, todo lo cual se produce en un escenario de arbitrariedad y contrariedad a derecho que evidencia el fracaso del postulado fundamental relativo a la “revolución” dentro de la Constitución.

En síntesis, es inocultable que la imposición de los rumbos actualmente en curso, se hace quebrando, no sólo la legalidad formal (lo que ya sería suficiente para augurar poco éxito en la prospectiva), sino que la deriva adoptada –con un talante abiertamente autoritario–, resulta en contramarcha de la dirección que marca la modernidad, la complejidad y carácter sistémico que impregna al Estado de nuestro tiempo.

* Profesor de la Universidad Central de Venezuela.

NOTAS

- 1 En este momento empleo los certeros y expresivos títulos de dos trabajos del profesor Manuel García-Pelayo, no sólo como un recurso de construcción lingüística, sino lo que es más trascendente, atendiendo a la contundencia de sus contenidos, que resultan de ineludible consulta para comprender adecuadamente el tema del Estado de la época y sus particularidades.
- 2 García-Pelayo, Manuel: *El Estado de nuestro tiempo*, p. 16 y ss.
- 3 Artículo 141.- “La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y el derecho”.
- 4 Artículo 137.- “La Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen.”
- 5 Artículo 145.- “Los funcionarios públicos y funcionarias públicas están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna...”.
- 6 Brewer Carías, Allan (2007) “El autoritarismo establecido en fraude a la Constitución y a la democracia, y su formalización en Venezuela mediante la reforma constitucional”. En: *Temas Constitucionales. Planteamientos ante una eventual reforma*. Caracas: Ed. FUNEDA. p. 13 y ss.
- 7 García-Pelayo, Manuel: *El Estado...* Op cit. p. 17.