

LA TELARAÑA BUROCRÁTICA

Oscar Oszlak

*El sueño de todo político que accede a una posición de gobierno es diseñar su propia burocracia, imprimirle su sello personal, convertirla en una fiel ejecutora de sus proyectos y políticas. Pero las burocracias se heredan, no se construyen **ex-novo**. Y aunque, desde una visión conspirativa, siempre aparecen como maquinarias firmemente decididas a desbaratar las mejores intenciones políticas, la responsabilidad de los propios gobernantes en su accionar no puede minimizarse.*

A fines de 1984 cumplía un año de gestión como funcionario político en la Secretaría de la Función Pública. La visión "conspirativa" que expresaba en esos días el Gobernador Angeloz respecto a la burocracia, chocaba con mis convicciones acerca del juego perverso que funcionarios y administradores permanentes establecen cada vez que se suceden los gobiernos y los regímenes políticos. Decidí escribir esta nota como un intento por desentrañar la naturaleza de este juego, en una etapa decisiva de reconstrucción democrática.

"Vengo a plantear la necesidad imperiosa de romper la telaraña tecnocrática que parece estar instalada en el gobierno nacional..." "Los planes del gobierno radical se atascan y demoran en los estamentos intermedios de la administración; se trata de la herencia que nos dejó el Proceso y que es preciso neutralizar y anular de inmediato."

Así se expresaba el Gobernador Angeloz en oportunidad de una reciente visita al Presidente Alfonsín. Su crítica apuntaba a una aparente tarea de bloqueo y complicación inútil (la telaraña) supuestamente urdida y ejecutada por un grupo estable de funcionarios (el "estamento intermedio") empeñado en demorar y entorpecer la tarea del nuevo gobierno.

Si bien la imagen es bastante feliz, y hasta convincente si uno se guía por el sentido común, la realidad resulta mucho más compleja. No es éste el lugar para desmenuzar esa realidad en sus múltiples matices. Quiero, en cambio, rescatar de la imagen una oposición, un enfrentamiento, que parece demarcar nítidamente el papel de los "nuevos" y los "estables" en la tarea de gobernar.

Para explicitar mi posición de entrada, quiero aclarar que no es ésta una historia de "los buenos" contra "los malos", del "muchacho" contra "los indios". Es la simple observación de una escena institucional donde un elenco político fue reemplazado por otro de signo muy diferente, ante las variadas expectativas de un elenco estable de funcionarios presuntamente responsables de la ejecución disciplinada de los programas del gobierno de turno. Me interesa entonces efectuar algunos apuntes sobre el encuentro entre los "nuevos" y los "estables", así como sobre el marco institucional en el que unos y otros representan cotidianamente el drama de gobernar.

Imaginen ustedes a un grupo de hombres "privatizados" por el autoritarismo, muchos de ellos viviendo en semi-clandestinidad, que podían hacer política en los intersticios que el

sistema les permitía, que habían sido escrutados o perseguidos por los órganos represores del gobierno militar. Ese mismo grupo de hombres accede al gobierno, y el policía que los amedrentaba hoy les hace la venia; el funcionario que los ignoraba, hoy se afana por resolverles sus más mínimos requerimientos. Tocaban timbres y aparecen secretarías, cadetes y choferes, asesores y ordenanzas. Los periodistas los acosan, los medios difunden su imagen.

Ya no son hombres "privados". Un mágico acto electoral los rescató de la privacidad y el anonimato, colocándolos de golpe en el centro de la escena pública a cargo de la máquina con que se hacen las cosas que hacen los gobiernos. La máquina burocrática les crea entonces la ilusión de que su autoridad equivale a poder, de que sus prerrogativas son sinónimo de discrecionalidad, de que sólo deben proponerse realizar sus quimeras para que se vuelvan realidad. La máquina los seduce con sus cantos de sirena. Pronto descubren sin embargo que las sirenas sólo existen en sus fantasías, que existen rocas y remolinos, que las corrientes no son propicias para llegar a destino.

En su mayoría conocen su oficio. Saben qué es lo que quieren, sospechan qué factores podrían impedirles lograrlo pero ignoran las más de las veces cómo hacerlas con los recursos a su disposición. Ni siquiera pueden precisar con qué recursos (en sentido amplio) cuentan realmente. Los "estables" los vieron llegar y, como tantas otras veces en el pasado, se replegaron, adoptaron una actitud a la vez sumisa y cauta, prefirieron "verla venir" que "mandarla traer". Fogueados en mil campañas parecidas en el pasado, conocedores de las sinuosidades del terreno, de sus guaridas y accidentes, de sus fortificaciones y túneles, saludaron a los "nuevos" con distante cortesía, no exenta de recelo y temor.

El temor desaparecería muy pronto. Tan pronto como quedó explicitada la principal regla del juego que verdaderamente importaba a los "estables": no a la prescindibilidad, en aras de la reconciliación y para evitar las consecuencias indeseables de una desocupación masiva.

Los recién llegados plantearon sus objetivos con mayor o menor detalle y grado de lucidez, exhibiendo, como sus mejores argumentos, la rotunda legitimidad conferida por las urnas. También mostraron sus títulos técnicos o académicos, habilitantes de su personal designación al frente de tal o cual organismo. Pero en su mayoría, no habían tenido la oportunidad de ejercitarse en la gestión de gobierno. Faltaba estaño. Desconocían los recovecos, los aguantaderos de expedientes, los "camino de las espinas", los rituales del peripinaje burocrático a través del cuál los asuntos van recibiendo el tributo de todos aquéllos (demasiados!) que conforman esa extraña especie botánica que llamamos el "árbol de la decisión".

Para colmo, habían perdido la sociabilidad que creaba la lucha pre-electoral; habían perdido los espacios de discusión colectiva: los talleres, grupos de trabajo, comités, etc. Debían hacerse cargo sin mayor preparación de la conducción de **una máquina que ya estaba y seguía trabajando**. Una máquina que había cambiado de patrones pero continuaba produciendo expedientes que debían despacharse, bienes que debían colocarse, regulaciones que debían establecerse, iniciativas que debían canalizarse, servicios que debían prestarse. Pocos conocían las rutinas, los procedimientos, las restricciones.

La mayoría debió asimilar la dura lección de que sus proyectos más caros debían someterse a la lógica inexorable del engranaje, las correas de transmisión y los filtros. El "ésto se debe"- "aquello no se puede" se convirtió en materia de aprendizaje cotidiano. Colocados en la línea de montaje de la decisión, sin pausas para la reflexión, se vieron inundados por la urgencias, las audiencias, "la firma" y el protocolo.

Pronto aprendieron que la Ley de Contabilidad, el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, el Tribunal de Cuentas y otras instituciones -siempre escritas con mayúsculas- eran los intocables de la tribu. Eran tabúes que debían respetarse, especie de malos espíritus que reprimían a quienes no obedecieran sus mandamientos. "*No designarás*", "*no adquirirás*", "*no recibirás sin comprobante el expediente de tu prójimo*", eran parte del decálogo cuya transgresión prometía acarrear desgracias irreparables.

Descubrieron así que para designar a alguien había que "tener una estructura" (sic) y que para "tener una estructura" había que tener presupuesto, y que para tener presupuesto había que... y así sucesivamente. Todo estaba minuciosamente reglamentado, a tal punto que prácticamente nadie -ni siquiera los más avezados representantes del **establishment**- sabía a ciencia cierta cuál era el marco jurídico aplicable a cada situación. Es decir, tanta había sido la proliferación reglamentarista en el pasado, que no existía registro sobre la vigencia efectiva de las normas que correspondía aplicar a un caso particular. Se acudía entonces a la memoria, la experiencia y los incompletos digestos para establecer la legalidad de un acto administrativo, revelando así otra absurda paradoja: todo está reglamentado pero se desconoce cuál es el conjunto de normas que afecta a una situación puntual. Se opera entonces por aproximación, comprometiendo la responsabilidad del funcionario político que, como el **dilettante** que describiera Weber, suscribe expedientes con una mezcla de candor, suspicacia y temible ignorancia.