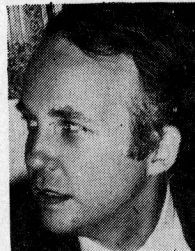


¿POR QUÉ NO SE HACEN LAS COSAS?

# La perennidad real del Estado



Humberto Njaim



En el fenecido diario "La Republica" escribió Luis Esteban Rey, con motivo de las elecciones de 1968, un editorial titulado "La perennidad del Estado". Era, en verdad, un título feliz para un tema trascendental. Aludía allí a la necesidad de que el futuro gobierno continuara los lineamientos y compromisos del que ponía término a sus funciones puesto que habían sido establecidos con una perspectiva de programación económica más amplia que la del estrecho presupuesto fiscal de un año. Sin embargo, la perennidad del Estado solamente existe como realidad cuando se basa en prácticas y grupos sociales concretos y no es cuestión únicamente de grandes proyectos y de cierto vago consenso, muchas veces retórico, al elevado nivel de las elites dirigentes. La formación de la idea del Estado como entidad abstracta diferenciada de los gobernantes que, en un momento dado, ejercen el poder estatal, es producto de un largo y laborioso proceso histórico. Se trata de un concepto difícil y nada evidente para los miembros ordinarios de la comunidad política. No lo entenderán si no perciben que, en medio de todas las vicisitudes y peripecias políticas, hay "algo" tangible y vivo que, en medio de ellas, permanece relativamente inmutable.

La sustancia, esqueleto y nervio del Estado contemporáneo es la administración. Lo que el Estado significa en concreto para cada quien, son las múltiples dependencias oficiales a que casi a dia-

rio tiene que recurrir. Si con cada cambio de gobierno observa que cambian los rostros y las prácticas de quienes lo atienden difícilmente podrá creer en la perennidad del Estado. Creera, por el contrario, en la existencia de un inmenso botín público y tratará, a su manera, de aprovecharse y adaptarse a la situación.

Sin embargo, en ninguna época han aceptado fácilmente los sectores políticos, la estabilidad en los cargos administrativos. A más de las razones interesadas siempre se podrán alegar en contra, argumentos que parecen tener buena base. En una declaración realizada hace algún tiempo por el actual Ministro de Obras Públicas, afirmaba este que el Decreto 211 -que tan ampliamente definió lo que había de entenderse por empleados de confianza- era una de las decisiones más acertadas del presente gobierno porque así no tenía las manos atadas frente a funcionarios incapaces.

Como decían los antiguos griegos "toda anfora tiene dos asas". Es cierto que si se realiza la Historia Universal de la Administración se comprobara que en ella actúan dos grandes tendencias: la de la formación de un cuerpo burocrático profesional y estable y la de la lucha en contra de la rigidez, la falta de imaginación o incluso, el poder político que ha podido alcanzar tal cuerpo. Sin embargo nunca han escaseado diferentes recursos de administración extraordina-

ria para disciplinar a una burocracia extralimitada en sus funciones. Los "comisionados", y "comisarios", "comisiones" y "task forces" no son invenciones actuales sino que tienen una larga progenie histórica. Paradojicamente, sin embargo, tales instrumentos extraordinarios requieren para su éxito del apoyo en información sobre precedentes, buenos resultados, y también, fracasos y problemas que le pueda brindar esa misma administración ordinaria a la cual disciplinan o acicatean. De lo contrario se trata simplemente de un nuevo comienzo a partir de cero, con todo lo que ello implica. El "ad hoc" Kissinger terminó asumiendo el mismo las funciones de Secretario de Estado.

No solamente se vio obligado a ello por la capacidad de resistencia pasiva y activa de la burocracia de Washington, sino también porque reportaba ventajas, contar con un aparato de funcionarios expertos y entrenados. Seguramente en el momento histórico en que comenzó a forjarse tal aparato se vio con inquietud que su estabilización significaba congelar la situación de elementos capaces o poco emprendedores, pero en algún momento y con algo había que empezar. Lo que seguramente es peor que esto es pensar que se inventa todo de nuevo. Tal actitud crea un ambiente propicio a la multiplicación de genios y geniecillos que terminarían por quedarse sin nada que reformar sencillamente porque lo habrán destruido todo.