

EL HOMBRE COMO OBJETO BENEFICO DEL PODER: LA PEOR CORRUPCION

Inés Anunciada D'Argenio

1. Investigador de la pobreza urbana, el sociólogo Javier Auyero analiza las largas esperas a las que el Estado somete a quienes aspiran a recibir beneficios sociales¹. Denuncia este “mecanismo de poder” en su libro *“Pacientes del Estado”*. Dice que la indignación lo empuja a investigar y a escribir. En todas las administraciones indagadas, hay desidia, cierta mirada desentendida, una indiferencia que produce pacientes más que ciudadanos. **Hablar de Estado presente o ausente es una ciega simplificación** – dice con remisión a un libro anterior *La violencia en los márgenes*, escrito con María Fernanda Berti – **“el Estado está presente como un tentáculo invisible, cuando construye su dominación haciendo esperar largas horas a los más desposeídos por una magra ayuda”**.

Desde la Sociología, y sin proponérselo – naturalmente -, aborda la cuestión en el esquema tradicional vigente del derecho administrativo. La relación dominación-sujeción sobre la que se asienta nuestra disciplina, impone su presencia con toda su fuerza cuando la administración pública se vincula con hombres que carecen de derechos exigibles. En realidad, son hombres con derechos esenciales consagrados en normas supranacionales y, por ende, exigibles. Pero el derecho administrativo distorsiona esta afirmación al destacar al “poder administrador” del Estado como el orden institucional con atribución para conferir o negar tales derechos. El fracaso de la gestión administrativa enmascarado en la evaluación monopólica del interés general que se atribuye a quien tiene la obligación de gestionar, hace estragos en este ámbito. Todavía no he podido saber – ni por ende con qué resultados – si se instaló la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación creada por ley 25.724 de 2003 que debía gestionar la vigencia efectiva de sus disposiciones e informar periódicamente acerca de los resultados de esa gestión, principalmente sobre el estado nutricional de la población comprometida. En la Provincia de Buenos Aires pedí personalmente la intervención del Defensor del Pueblo para que determinara e informara sobre el estado nutricional de los niños que se alimentan en los comedores escolares de la Ciudad de La Plata: aún no obtuve respuesta en las actuaciones (expediente 354/10)²

¹ Es profesor de Sociología de la Universidad del Estado de Nueva York-Stony Brook (se amplía en Diario Perfil domingo 30 de diciembre de 2012 “Una película repetida” y domingo 11 de mayo de 2014 “La espera, un recurso que enseña a los pobres a ser sumisos”) y en la Universidad de Texas, Austin, Estados Unidos. “Los sectores populares viven peor que hace 15 ó 20 años” decía Javier Auyero en La Nación del domingo 30 de octubre de 2011 (Enfoques), con referencia a nuestro país: si uno hace la cuenta, la asignación por hijo cubre una semana y media o dos, de las necesidades de una familia, y las otras dos hay que arreglárselas. Nadie cree que pueda tener un trabajo formal porque la idea de un trabajo formal desapareció hace rato. Un chico de entre 18 y 25 años tiene un sinnúmero de expectativas incumplidas. Los programas como la asignación universal por hijo fueron diseñados, iguales unos a otros en América Latina, por el Banco Mundial. Se llaman *programas de transferencia condicionada de ingresos* porque hay una asunción de que el problema de la pobreza son los propios pobres a los que hay que decirles que manden a sus hijos a la escuela, los vacunen, y, en general, que cambien su comportamiento para llegar a ser beneficiarios de algo por parte del Estado.

² Los comedores escolares padecen graves problemas, dice Silvina Prenat en el diario La Nación del 10 de abril de 2014, remitiendo a un crítico informe del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) que da cuenta de un grave déficit en la gestión de los comedores escolares de todo el país donde cada día se alimentan 4,5 millones de alumnos. El estudio plantea

3. Las autoridades - dice Auyero sobre la base del estudio de campo en Argentina que documenta en su libro - los obligan a soportar largas esperas, a esperar con impotencia que *otros tomen decisiones* y a rendirse ante la autoridad de otros. Califica a su trabajo como una *tempografía* de dos años que reconoce como la continuación de otra investigación sociológica que inició hace quince años y plasmó en "La política de los pobres". Define su objetivo final como el estudio de las diversas formas de conexión entre la espera, el comportamiento y la sumisión y alude expresamente a la *tempografía de la dominación* vinculada a *las inacciones que operan para perpetuar la dominación*. Frente a este modo de definir la realidad ¿cómo haremos los administrativistas para seguir explicando el silencio administrativo como un procedimiento legítimo? El silencio administrativo es funcional a la corrupción y una ficción claramente transgresora de las normas de las convenciones supranacionales que imponen su erradicación apuntando a la necesidad de transparencia en el ejercicio de la función administrativa. En *los encuentros cotidianos de los pobres con el Estado* (principalmente estudiados en el ámbito de los hospitales y del Ministerio de Desarrollo Social), Auyero analiza cómo los habitantes pobres de las ciudades reciben a diario una sutil lección por lo general no explícita, de subordinación política³. En página 29 acude a la *etnografía* que cuenta con herramientas para la observación de las bases de las instituciones políticas y de las prácticas que las acompañan⁴, aclarando que su interés en la relación entre la dominación y la manipulación del tiempo⁵ lo llevó a concentrarse en la experiencia relacional de la espera. La espera - dice con elocuencia en página 31 - parece ser parte del orden de las cosas para los pobres; es algo normal, anticipado e inevitable. Es el producto de una estrategia de dominación exitosa, propia de los "tentáculos invisibles" de la burocracia estatal, una situación que lo conduce a relatar la espera de los pobres desde la perspectiva de las ciencias sociales, con dos objetivos: la descripción etnográfica de las vidas cotidianas de quienes viven en lo más bajo de la estructura social y la presentación de un relato acerca de los modos en que estos habitantes desposeídos interactúan con un Estado al que supuestamente sus problemas deberían importarle. Hoy los gobiernos de la región proclaman un nuevo rol del Estado - dice en página 37 - y sin embargo, parece estar ocurriendo todo lo contrario: en el intercambio cotidiano entre los pobres y el Estado existe una **negación total de la ciudadanía interactiva**. Insiste en que hacer esperar a los pobres funciona como estrategia de dominación (pág.44) y refiere a la obra de Samuel Beckett "Esperando a Godot", un drama cuyo argumento conductor es *lo que no pasa*, y a "El proceso" de

³ La lección explícita la narra para Perfil Oscar Kuperman, líder de un movimiento social. El que decide si cobramos - dice, con referencia a los subsidios - es el capataz del Frente para la Victoria puesto por el intendente del municipio; entonces, si el compañero no está políticamente alineado con él, no cobra. Añade que hay compañeros que no tienen trabajo desde hace dos generaciones, el abuelo fue el último empleado; por eso en los últimos meses la conflictividad viene en aumento y cierra: *el Ministerio de Desarrollo Social entrega los planes sociales de forma discrecional a través de punteros del suburbano*. "Un informe revela como aumentaron las protestas", decía Perfil el 14 de abril de 2012 aclarando que en medio de los conflictos que aquejan al gobierno, un grupo de organismos de derechos humanos elaboró un detallado informe sobre la criminalización de la protesta social durante el kirchnerismo. En él se revela que entre 2001 y 2011, se les abrieron causas a 2.268 personas y hubo setenta muertos en el marco de reclamos sociales. Según el estudio, el 47% de los casos se dio entre los años 2009 y 2010.

⁴ Vuelvo a insistir en que "las prácticas que acompañan" constituyen el ejercicio de función administrativa que estudia nuestra disciplina. Son prácticas elaboradas en el marco de un derecho administrativo tradicional autoritario.

⁵ El trámite del silencio administrativo es una manipulación del tiempo que conduce a la corrupción.

confusión, explica en la misma página, con remisión a Friedrich Engels que en 1844 describía al proletariado inglés como una clase que ignora toda seguridad en la existencia, una clase sujeta a todos los azares.

La incertidumbre acerca del tiempo que van a pasar en la oficina se combina con la incertidumbre acerca del resultado; las reglas, las regulaciones y los beneficios específicos de cada programa social, no parecen incidir sobre el nivel de conocimiento que las personas parecen tener acerca de sus reclamos (pág.141). El sentimiento de abatimiento e inutilidad está determinado por un contexto específico y deriva de la imposibilidad de incidir en el funcionamiento del Ministerio de Desarrollo Social. No expresan demasiado su descontento ya que su sentido de “agencia” está impregnado por la ineficacia percibida (145). El sistema informático se presenta como el responsable de la reprogramación de los pagos: la administración real de beneficios permanece como un secreto, dice en página 146 con remisión al “velo místico” de Marx. La sala de espera se define como un área de obediencia.

7. *Los necesitados consideran al subsidio como una ayuda o asistencia, no como un derecho* (153); aprenden que si quieren un subsidio tienen que cumplir con los deseos y dictados arbitrarios e inciertos de empleados estatales y de máquinas. Dicho de manera teórica en el ámbito del derecho administrativo, la consagración de sus derechos por normas supranacionales no puede tener vigencia efectiva, si la administración pública no se expide respecto de la vigencia efectiva de esos derechos.

No sé cual de las dos versiones resulta más grave: si la descripción sociológica que expresa como se llevan a la práctica los derechos humanos consagrados en normas supranacionales o la explicación teórica del derecho administrativo que es tan aberrante como la anterior pero tiene el aditamento de contar con nosotros, los administrativistas, que le brindamos todos los argumentos derivados de la zona de reserva de la administración. Y no hay replanteo posible, aún frente a la evidencia de que el acto administrativo que debe poner en vigencia los derechos humanos – inconcebible jurídicamente por esa sola circunstancia – se muestra en realidad como un conjunto de órdenes impuestas por empleados y computadoras.

Los hombres pobres son títeres movidos por poderes del Estado no del todo manifiestos (187): en su interacción con el Estado su sentido de agencia es mínimo o inexistente, porque son tratados como pacientes, un modelo que no debe entenderse como demostración de la sumisión presuntamente recurrente de los beneficiarios sociales, sino como resultado del proceso de dominación (190); una “técnica de gobierno” que promueve la docilidad (192 con cita de Foucault).

8. La mayoría de las personas con las que hablamos – dice Auyero con especial referencia al barrio llamado “Villa Inflamable” (167) – *no se ven a sí mismas como agentes capaces de modificar sus propias condiciones de vida*. Una realidad a la que se dirige la Exhortación Evangélica cuando pone énfasis en la necesidad de considerar al hombre como sujeto de su propio desarrollo. Cerca de cinco millones de personas viven en la cuenca del Matanza-Riachuelo – agrega –; el 35% no tiene agua potable, el 60% no tiene cloacas y el 10% vive en asentamientos precarios rodeados de rellenos sanitarios a cielo abierto. Al menos trece “villas miseria” están ubicadas en las adyacencias del Riachuelo. El coeficiente intelectual de los niños que habitan en Villa Inflamable está

9. Entre denuncias, crecen sin control las cooperativas sociales kirchneristas, dice La Nación del domingo 10 de marzo de 2013. Solo en la provincia de Buenos Aires se crearon más de 3.800 de estas organizaciones en 2012; los fondos los manejan el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y los municipios; acusan al Gobierno de discriminar a las asociaciones que no son oficialistas. Qué motiva este boom cooperativista? Se pregunta el periodista y responde, que la clave está en el plan “Argentina trabaja”, un plan asistencial que concentra el Ministerio de Desarrollo Social, por unos 5.000 millones de pesos anuales (a valores de 2012). El requisito básico y obligatorio para ser beneficiario del plan es integrarse a una cooperativa de trabajo. Gracias a este plan lanzado en 2009, las cooperativas comenzaron a proliferar llegando en marzo de 2013 a 26.000 en todo el país. Sin embargo, casi a la par, comenzaron a multiplicarse también las denuncias de irregularidades. La discrecionalidad arranca desde el principio: según denuncian las organizaciones sociales no kirchneristas, el trámite solo es expeditivo para los oficialistas⁸ “El gobierno reparte \$64.400 millones en 58 planes sociales” entre 18 millones y medio de personas, dice Mariano Obarrio para La Nación, el 24 de marzo de 2012. Así lo informó la Fundación Libertad y Progreso que tituló la investigación “La trampa de la dependencia económica”. En el nivel nacional cinco organismos otorgan ayudas sociales: la Anses tiene 17 programas para 12.557.647 beneficiarios por \$30.856 millones. El Ministerio de Desarrollo Social llega a 4.988.606 beneficiarios con 12 programas y \$25.343 millones; el de Planificación a 195.200 personas, con 5 planes y \$5.226 millones; el de Trabajo, a 518.697 personas con 13 planes y \$ 2.554 millones, y el de Educación, a 257.000 personas con 11 programas y \$447 millones. No hay bases únicas de beneficiarios, no están coordinados y articulados, ni hay medición de objetivos o resultados. Existen barrios a los que llegan más subsidios y otros que reciben menos. La asignación es muy discrecional. La falta de información oficial y de respuestas de los organismos públicos, son datos significativos de la corrupción existente⁹. La Ministra de Desarrollo Social Alicia Kirchner potenció en aquél año la ayuda en Buenos Aires, apostando a una candidatura propia, informa La Nación en la misma página, calificándola de “protagonista excluyente en la política de ayuda a los pobres”. El plan Argentina Trabaja contempla cinco millones de pesos distribuidos en

Se trata – dice Maristella Svampa en La Nación del 4 de marzo de 2012 – de una *precariedad potenciada por la corrupción* y es allí cuando aparece la configuración de una matriz criminal que conforma el concepto de “cuerpos sacrificables”

⁸ Movimiento Evita, Miles de Luis D’Elía y el Frente Transversal. “Trabas, trámites engorrosos y límites para los beneficiarios opositores”, dice en la misma página (Política. Sospechas de clientelismo): el Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados de Raúl Castells, solo pudo inscribir una cooperativa.

⁹ Estas falencias típicas dieron pie a la demanda promovida por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), causa en la que la Corte Suprema de Justicia de la Nación se pronunció condenando a brindar información en la materia a la ONG actora, respecto de los distribuidores o encargados de la entrega de programas sociales y del listado de beneficiarios, destacando el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan (causa *CIPPEC c. Estado Nacional-Ministerio de Desarrollo Social*, sentencia del 26 de marzo del 2014, en Jurisprudencia Argentina, Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2014-II; lo comentamos en Suplemento La Ley Administrativo, junio 2014-Nº3, D’Argenio Inés A. *Se desbordó el contencioso*)

región – dice – como México, Chile o Brasil en el mismo momento en que diseñan una nueva política, incluyen en el presupuesto la auditoría externa (La Nación 2 de enero de 2011).

Pero en nuestro país no hay auditoría alguna ni se instalan los organismos de control ciudadano previstos por las leyes para el tan ansiado análisis de resultados, que no se produce. Dice el periodista Eliashev en Perfil del 17 de marzo de 2013 (“Despechados”) que nada exaspera más al gobierno actual que la activa existencia de sensibilidades y movilizaciones sociales autónomas del colosal poder de este Estado colonizado, reacio a compartir el escenario de la realidad con nada ni con nadie que no se le someta. Si Bergoglio no hubiese sido decisivo – dice – en el fuerte compromiso para con sus curas villeros en las barriadas mas castigadas por la indemne pobreza argentina, el tratamiento oficial hubiese sido mucho más benévolo con él, aludiendo al profundo descontento que el cardenal generaba en el seno del Poder Ejecutivo Nacional con su postura a favor de los hombres marginados y el reclamo permanente, a viva voz, de una solución equitativa para las personas en situación de vulnerabilidad¹³.

¹³ “Las villas, escenario de su mayor compromiso” titula La Nación del 17 de marzo de 2013, con relación a monseñor Bergoglio, quien recorría las villas antes de ser nombrado arzobispo de Buenos Aires. Entonces apostó fuerte y se involucró en el trabajo de los “curas villeros”. Como cardenal, elevó al equipo de curas villeros a la categoría de vicaría, aumentando el número de ellos a mas de 20. Siempre nos decía que en las villas había una cultura de una gran riqueza latinoamericana, recuerda el padre José “Pepe” Di Paola ahora instalado en La Cárcova, una de las zonas mas postergadas del conurbano bonaerense. El 10 de mayo de 2014 La Nación titula en su página principal: “Denunció la Iglesia que la Argentina está enferma de violencia”: advirtió que los delitos crecieron en cantidad y agresividad y que *la corrupción es un cáncer social*. Los casi cien obispos que participaron de la asamblea plenaria del Episcopado hicieron uno de los diagnósticos más duros de la etapa kirchnerista (en el mismo sentido, Perfil del 10 de mayo de 2014).