

ARGENTINA TRABAJA PARA LOS QUE VOTAN LA EXCLUSIÓN DE HOGARES CON NIÑOS DE BENEFICIOS SOCIALES*

LUCAS RONCONI** Y RODRIGO ZARAZAGA SJ***

En las últimas dos décadas los países de América Latina avanzaron hacia la universalización en la cobertura social brindada a sus ciudadanos más vulnerables. Distintos países latinoamericanos lanzaron grandes programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) que dieron ingresos a los pobres de manera universal o cuasi universal. Es decir, los beneficios de estos programas, si no están disponibles para todos los ciudadanos, al menos lo están para toda la población objeto que, en general, abarca a los empleados informales y desempleados. Programas tales como Bolsa Familia en Brasil (52.000.000 de beneficiarios), Oportunidades en México (27.000.000 de beneficiarios) o, el más reciente, Familias en Acción en Colombia (12.000.000 de beneficiarios), son ejemplos de este proceso de universalización de la política social que permitió reducir el clientelismo en el acceso a los programas sociales al eliminar la discrecionalidad en la selección de beneficiarios¹. Al ser programas abiertos a toda la población objeto y sin cupo predeterminado, dejan escaso o nulo margen para que los mediadores políticos puedan discriminar beneficiarios según el comportamiento político que estos adopten².

La Argentina no fue ajena a este proceso de universalización de la política social. En 2009, Cristina Fernández de Kirchner lanzó la Asignación Universal por Hijo (AUH), alcanzando en 2015 a 3.500.000 de niños beneficiarios aproximadamente. Como lo muestran diferentes estudios, este programa está mayormente libre de manipulación clientelar. La AUH define como población objeto a: “aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren

* Agradecemos los comentarios de Matthew Carnes, Eugenia Giraudy, Lucas González, Sebastián Mazzuca y Virginia Oliveros. Iñaki Arbizu y Mitch Kochansky brindaron excelente asistencia de investigación.

** Director académico del CIAS (Centro de Investigación y Acción Social), Av. Callao 542, CABA, tel. 5238-7732, e investigador del CONICET; ronconilucas@gmail.com.

*** Director General del CIAS e investigador del CONICET; rzarazaga@jesuitas.org.ar.

¹ El clientelismo se define generalmente como la asignación personal y discrecional de recursos públicos a las personas a cambio de su apoyo político. Es la forma discrecional y condicional en que los bienes y servicios se distribuyen lo que hace un intercambio clientelar y no lo que se distribuye.

² Zarazaga (2015a).

desocupados o se desempeñen en la economía informal”; y todas las personas pertenecientes a este grupo pueden acceder al beneficio a través de la ANSES.

Si bien este proceso de universalización de la política social supuso una reducción en el porcentaje del gasto social susceptible de manejo clientelar, en la Argentina no significó su total eliminación. Así como la AUH no estuvo diseñada para que actores con fines electorales intervengan clientelarmente en su distribución, otros planes sociales continuaron determinados por su concurso. Junto a la AUH subsistieron decenas de planes municipales, provinciales y nacionales limitados en el alcance, es decir, con más demanda que oferta, en los que el clientelismo siguió siendo posible³. En estos planes alguien finalmente debe decidir quiénes son los beneficiarios y quiénes no; y cuando esta decisión es tomada por actores con intereses electorales, el acceso al plan es, por lo general, clientelar.

En la Argentina no es extraño que los políticos recurran a punteros para seleccionar los hogares pobres beneficiarios de programas limitados en el alcance. Un rol crucial de los punteros es recabar información sobre los votantes –conocer sus necesidades, características, preferencias, etc.– a fin de dirigir la ayuda social a aquellas personas de las que pueden esperar rédito político. Profundamente inmersos en zonas pobres, los punteros poseen información detallada sobre el electorado local que les permite distribuir los recursos disponibles con eficiencia para obtener el mayor apoyo político posible⁴.

La literatura ha señalado diversas consecuencias negativas del clientelismo político. Por ejemplo, Stokes (2011: 604) afirma que: “[El clientelismo] frena el desarrollo económico al desalentar a los gobiernos a proveer bienes públicos y al crear un interés en el mantenimiento de la pobreza y la dependencia de los votantes. Vicia la democracia al minar la equidad del voto, ya que mientras algunos votantes lo utilizan para comunicar sus preferencias ideológicas, otros lo utilizan a cambio de recibir subsidios de bajo monto”⁵. Asimismo, recientes estudios han documentado la utilización política de diversos planes de alcance limitado en Argentina. Ellos muestran que estos programas pueden distribuirse con diversos objetivos entre los que se encuentran: obtener votos, aplacar protestas sociales, favorecer a gobernadores e intendentes aliados y a jurisdicciones con sobrerrepresentación en el Poder Legislativo y movilizar la participación en actos políticos⁶. Este artículo, en cambio, hace foco en una distorsión existente en la distribución de programas de alcance limitado que hasta el momento había sido relativamente ignorada. Muestra que a la hora de distribuir los beneficios de estos planes, los actores políticos y punteros tienen incentivos para discriminar en contra de las familias con hijos menores porque estos no votan. Mientras que la literatura resalta las implicancias negativas que tiene el clientelismo sobre los clientes involucrados en el intercambio, este trabajo destaca que el clientelismo excluye a algunos pobres del acceso a beneficios sociales. En lugar de resaltar cómo el clientelismo perjudica al cliente, este trabajo enfatiza cómo daña al que no lo es.

³ Sobre los incentivos políticos para implementar programas que den lugar o no al manejo clientelar en el acceso, ver Zarazaga (2015a).

⁴ Zarazaga (2015b).

⁵ Stokes (2011). Ver también: Keefer y Vlaicu (2007); Kitschelt y Wilkinson (2007); O'Donnell (1992); Piattoni (2001); y Schaffer (2007).

⁶ Garay (2007); Giraudy (2007); Lodola (2005); Ronconi y Franceschelli (2007); Szwarcberg (2012); y Zarazaga (2013).

Un ejemplo ilustra esta particular distorsión. Es común que los intendentes distribuyan a través de sus punteros bolsones de comida para los más necesitados. Los punteros disponen así de un número limitado de bolsones para repartir entre sus seguidores. Si un puntero tiene que elegir entre entregar un bolsón a un hogar donde vive una pareja adulta con un hijo mayor de 18 años o a un hogar donde vive una pareja adulta con un hijo de 5 años, probablemente elija al primero ya que puede esperar más rédito electoral de este que del último (tres votos contra dos). Generalizando, un actor político que persigue fines electorales tiene incentivos para otorgar beneficios sociales antes a un hogar con n votantes que a uno con $n - 1$ votantes. Discriminan en este caso contra las familias pobres con mayor tasa de dependencia y, por lo tanto, más vulnerables⁷.

Si bien existe un claro consenso en que las familias a priorizar *debieran ser* las más vulnerables; dado que estas familias suelen caracterizarse por combinar una alta proporción de niños con adultos con bajos ingresos, no es infrecuente que sean relegadas de los planes sociales que no son universales a favor de otras familias con mayor proporción de votantes. Este es un problema grave ya que atenta contra un objetivo central –y posiblemente el principal– de la política social.

Los programas de empleo de tipo municipal en la Argentina han sido limitados en el alcance (con la excepción del Plan Jefes y Jefas de Hogar que fue cuasi universal) y por lo tanto, en general, propicios al clientelismo en el acceso. Un ejemplo de plan social limitado en el alcance, cuyo diseño institucional está abierto al clientelismo en el acceso, es el Programa de Ingreso Social con Trabajo, Argentina Trabaja (AT). Con frecuencia, los punteros tienen el poder práctico de elegir beneficiarios para el AT y los incentivos para hacerlo discriminando contra las familias con mayor número de niños. Es por esto que en el presente artículo brindamos evidencia empírica, basada tanto en encuestas a hogares como en entrevistas a punteros, sobre la discriminación en la distribución de planes de empleo contra hogares que comparativamente tienen menos votantes.

Primero, utilizando la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) durante los años 2010 a 2012, mostramos que la distribución de los planes de empleo está sesgada hacia las personas que pertenecen a hogares con mayor cantidad de miembros con 18 o más años (es decir, con mayor cantidad de votantes). Asimismo, evidenciamos que este resultado no es una correlación espuria ni una consecuencia de la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH). No es cierto que los punteros focalicen el reparto del plan de empleo en familias comparativamente con pocos niños por el hecho de que las familias con niños ya reciben la AUH. La EPH indica lo contrario. Más importante aún, los datos señalan que las personas que pertenecen a hogares con mayor número de votantes son más propensas a recibir el plan de empleo tanto cuando la comparación se restringe a hogares que reciben la AUH como cuando se restringe a hogares que no la reciben. Segundo, sobre la base de 120 entrevistas en profundidad con punteros del Conurbano Bonaerense, observamos que los punteros

⁷ La tasa de dependencia se define como el ratio entre la cantidad de miembros del hogar que no está en condiciones de trabajar (ya sea por edad o discapacidad) sobre la cantidad que puede hacerlo. Si bien no existe una única definición de vulnerabilidad, usualmente se considera que una familia es más vulnerable cuanto menor sea el nivel de riqueza per cápita, mayor la volatilidad del ingreso y mayor la tasa de dependencia. Por ende, manteniendo el resto de las variables constantes, las familias con mayor cantidad de niños son más vulnerables.

recopilan información detallada acerca de sus beneficiarios, incluyendo el número de votantes por hogar. Los punteros incluso admiten que, al repartir planes sociales, priorizan a los hogares con más miembros en edad de votar como una estrategia para maximizar votos.

La combinación de métodos cuantitativos y cualitativos y de información obtenida tanto desde el lado de la demanda (encuestas a hogares) como desde la oferta (entrevistas a punteros) del intercambio clientelar es especialmente adecuada para analizar la problemática que enfrenta este trabajo. Por un lado, el análisis econométrico basado en la EPH permite estimar la distribución del plan de empleo según un conjunto amplio de características individuales y de los hogares que son representativos para la totalidad de la población urbana de la Argentina. Por otro lado, las entrevistas con los punteros revelan la información que ellos recogen y sus motivaciones para hacerlo, esclareciendo los procesos y mecanismos que subyacen a los resultados econométricos. El hecho de que el análisis multivariado indique que la probabilidad de acceder al plan de empleo es mayor para las personas que habitan hogares con mayor cantidad de votantes, combinado con las revelaciones de los punteros respecto de sus motivaciones al momento de distribuir el plan, brinda robustez a los resultados. Toda la evidencia es consistente con la hipótesis de que los punteros actúan en forma estratégica buscando maximizar el rédito político, y que al repartir con lógica clientelar discriminan en contra de los hogares con niños. La siguiente sección presenta el análisis cuantitativo basado en la EPH. La tercera sección resume la evidencia que surge a partir de entrevistas a punteros. Finalmente, la cuarta sección expone algunas conclusiones.

La distribución del plan de empleo en las encuestas a hogares

Esta sección utiliza información proveniente de encuestas a hogares para testear empíricamente la validez de la hipótesis que indica que los punteros reparten los planes de empleo a las personas que forman parte de hogares con una cantidad comparativamente mayor de miembros con derecho a voto como estrategia para maximizar el rédito político de un presupuesto limitado. En la Argentina, los ciudadanos de 18 años de edad o más están obligados a votar⁸. Si los punteros seleccionan a los beneficiarios de la ayuda social con el objetivo principal de conseguir votos, y disponen de información sobre el tamaño y la estructura etaria de cada hogar, entonces, cabría esperar que dirijan la ayuda social a las personas que son parte de hogares con mayor cantidad de votantes. A esta hipótesis se la denomina "puntero estratégico". Lo contrario debería observarse si el objetivo fundamental del puntero es brindar apoyo a las familias vulnerables, dado que las familias con mayor tasa de dependencia (es decir, con una cantidad muy elevada de miembros menores de 18 años de edad por adulto) tienen menos medios para producir sus propios ingresos. A esta hipótesis se la denomina "puntero benevolente".

Cabe destacar que no resulta sencillo testear cuál de las dos hipótesis (puntero estratégico *versus* puntero benevolente) es la adecuada con los datos disponibles. Por ejemplo, la hipótesis de puntero estratégico predice que los planes de empleo se asignan priorizando a la población que brinda la mayor cantidad de votos para un

⁸ La obligatoriedad del voto termina a partir de los 70 años de edad. Desde 2013, en algunas jurisdicciones del país se estableció como optativo el voto para los jóvenes de 16 y 17 años.

presupuesto limitado. Y dado que el precio del voto suele ser para la mayoría de las personas una función positiva de la riqueza (es decir, los individuos están dispuestos a intercambiar su apoyo político por un monto menor cuanto más ajustada es su situación económica), esta hipótesis predice una relación negativa entre acceso al plan y riqueza. Pero obviamente la misma relación la predice la hipótesis de puntero benevolente ya que las familias más pobres son justamente las más vulnerables. Es decir, el hecho de observar empíricamente que la ayuda social se dirige a los más pobres es consistente tanto con la hipótesis de puntero estratégico como con la hipótesis de puntero benevolente. El mismo fenómeno ocurre con la observación de que los planes sociales suelen ser asignados a mujeres con hijos. El hecho de que se priorice a las madres en lugar de a los padres es consistente tanto con la hipótesis del puntero benevolente, que nota que las madres son más propensas (en comparación con el padre) a destinar la ayuda recibida a cubrir las necesidades de sus hijos, como con la hipótesis de puntero estratégico, que por esa misma razón sabe que los hijos votarán por el partido que ayuda a su familia. A diferencia de estos casos, la pregunta que se analiza en este documento consigue una respuesta más directa. Si entre dos familias idénticas, excepto por la edad de sus hijos, el puntero opta por la familia con más hijos mayores de 18 años, entonces su comportamiento es consistente con la hipótesis estratégica pero no con la benevolente.

El programa Argentina Trabaja es el principal plan de empleo que existe en el país y se puso en marcha en octubre de 2009. De acuerdo con la letra de la ley, el Gobierno nacional asigna fondos, tanto entre jurisdicciones como individuos, utilizando una fórmula destinada a cumplir los siguientes objetivos: “promover el desarrollo económico y la inclusión social, la generación de nuevos puestos de trabajo genuinos con igualdad de oportunidades, con base en trabajo comunitario y fomentar la formación de organizaciones sociales de los trabajadores”⁹. Los participantes del plan de empleo deben ser desocupados y miembros de una familia vulnerable. Inicialmente recibían una transferencia mensual de 1.200 pesos por mes. Como contraprestación, se supone que los beneficiarios deben tomar cursos de formación y trabajar en proyectos de obras públicas durante 40 horas a la semana. El número de participantes aparentemente aumentó a través del tiempo comenzando con 100.000 beneficiarios a principios de 2010 y llegando a 250.000 en 2012, aunque es difícil establecer las cifras con precisión dado que la información oficial siempre ha sido incompleta e inconsistente. Zarazaga (2013) muestra que el momento en que se lanza el plan y la real distribución de los fondos entre jurisdicciones sigue una agenda política en lugar de los criterios enunciados en la normativa¹⁰.

Por su mismo diseño, el programa Argentina Trabaja genera un exceso de demanda. Es decir, una situación en la que el número de interesados supera con creces el número de beneficiarios. Como se mencionó anteriormente, a fines de 2009, cuando se lanza el programa, el Gobierno estableció el número de beneficiarios del plan de empleo en 100.000. Pero en ese momento había 750.000 trabajadores desempleados con bajo nivel educativo y más de 5 millones de trabajadores que tenían un ingreso

⁹ Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Políticas sociales. Formación Laboral: Argentina Trabaja. Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/argentinatrabaja/>

¹⁰ Zarazaga (2013). El plan fue lanzado en octubre de 2009 y la mayoría de los fondos fueron asignados a municipalidades ubicadas en el Gran Buenos Aires. Coincidentemente, esta es la región donde el PJ usualmente ganaba las elecciones pero sufrió una derrota en las legislativas de junio de 2009.

inferior al beneficio que brindaba el plan¹¹. Es decir, había casi seis millones de potenciales interesados en participar en el plan –sobre todo si las condicionalidades de trabajar no se exigen– pero solo 100.000 cupos. Tal exceso de demanda es el que permite a los punteros seleccionar quién recibe los beneficios. El plan que reparten es un bienpreciado, escaso. Esto es central para poder intercambiarlo por apoyo político. Como se muestra a continuación, los políticos y sus punteros han utilizado con eficacia este poder discrecional para seleccionar a los individuos de los programas que forman parte de las familias con más votantes.

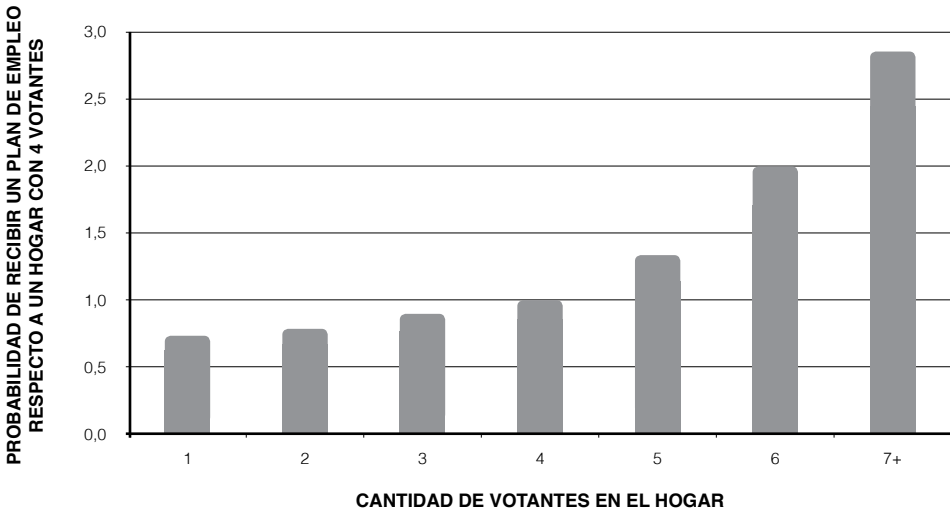
En esta sección se utiliza la principal encuesta de hogares de Argentina, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para analizar la distribución de los planes de empleo entre personas a lo largo de los años 2010, 2011 y 2012, es decir, durante los tres primeros años de implementación del programa Argentina Trabaja. La EPH es una muestra aleatoria estratificada, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y cubre 32 aglomerados urbanos distribuidos por todo el país que representan el 70% de la población urbana y el 63% de la población total. Es importante destacar que las personas reportan en la EPH si están participando en un plan de empleo, así como otras características del hogar que incluyen: ingresos, número de miembros y sus edades. Esto permite determinar cuántos votantes hay en el hogar de las personas que reciben plan de empleo, así como un conjunto amplio de características demográficas y socioeconómicas. Al apilar las encuestas correspondientes al periodo 2010-2012 resulta que un total de 997 individuos de entre 18 y 65 años de edad reportan participación en el plan de empleo.

El gráfico 1 muestra la probabilidad que tiene una persona de acceder al plan de empleo dependiendo de la cantidad de miembros de 18 o más años (es decir, que tienen derecho a votar) que viven en su hogar. Se utiliza a los hogares con cuatro votantes como unidad de referencia. Los resultados indican una fuerte relación positiva: la probabilidad de que una persona reciba el plan de empleo es mayor cuanto mayor es el número de electores que viven en su hogar. Por ejemplo, un individuo que habita en un hogar donde hay cuatro votantes tiene una probabilidad 20% superior de recibir el plan de empleo comparado con una persona que habita un hogar con solo dos votantes.

Nótese que la relación no es mecánica. Los datos en el gráfico 1 miden la probabilidad de que “un individuo tenga plan de empleo”; no miden “la probabilidad de que un hogar tenga algún miembro con plan de empleo”. Si por error se hubiera computado el último indicador, entonces obviamente la evidencia sería criticable bajo el argumento de que es esperable que los hogares con más votantes tengan mayor probabilidad de que alguno de sus miembros reciba el plan por el simple hecho de que dicho hogar está constituido por mayor número de personas. En ese caso la relación sería mecánica. Los resultados de este gráfico, dado que analizan cómo varía la probabilidad de que un individuo tenga el plan, son entonces muy sugerentes de que algún fenómeno liga ambas variables. Los políticos y punteros que distribuyen el plan de empleo parecieran prestarle atención a la composición del hogar de los potenciales beneficiarios y mostrar fuerte predilección por los que habitan en hogares con muchos votantes. Esta evidencia es consistente con la hipótesis de puntero estratégico. El que reparte los planes de empleo actúa en pos de obtener mayor apoyo electoral. Considera que darle un plan

¹¹ Todos estos datos surgen de la cuarta onda de 2009 de la EPH. Si se utiliza el ingreso por hora trabajada en lugar del ingreso total, entonces son aún más los trabajadores que percibían un ingreso horario inferior respecto al que brinda el plan Argentina Trabaja.

GRÁFICO 1
Probabilidad de que un individuo reciba Plan de Empleo según la cantidad de votantes en su hogar (respecto de un hogar con cuatro votantes)



Nota: La proporción de personas de entre 18 y 65 años de edad que tiene plan de empleo y habita en un hogar con un solo votante es 0,33%, con dos votantes 0,36%, con tres 0,40%, con cuatro 0,45%, con cinco 0,6%, con seis 0,89%, y con siete o más votantes 1,27%.

a una persona que habita en un hogar con n votantes le reditúa políticamente más que dárselo a una persona que habita en un hogar con $n-1$ votantes.

Más allá de lo sugerente de las correlaciones, estas no son, obviamente, concluyentes. Hay dos desafíos centrales por enfrentar para reducir las posibilidades de que se trate de una correlación espuria y rechazar erróneamente la hipótesis de puntero benevolente. Primero, podría estar sucediendo que el puntero priorice a las personas que habitan en hogares de menores ingresos per cápita; y dado que los hogares más pobres suelen ser más numerosos, se produce la relación positiva descrita en el gráfico 1. Es, por ende, fundamental analizar la distribución de planes según cantidad de votantes *condicional* en el ingreso per cápita. Si se comparan dos personas igualmente pobres, ¿es acaso cierto que la que forma parte de un hogar con más votantes tiene más posibilidades de recibir el plan de empleo?

El segundo desafío parte de notar que el plan de empleo Argentina Trabaja se implementó prácticamente al mismo tiempo en que se lanzó la Asignación Universal por Hijo (AUH) y que solo perciben la AUH los hijos menores de 18 años¹². Lo que

¹² Una descripción detallada de la AUH puede encontrarse en Zarazaga (2013).

entonces podría estar sucediendo es que los punteros excluyen del plan de empleo a las personas que tienen hijos menores de 18 años debido a que las mismas ya cuentan con alguna ayuda social. En ese caso, los punteros estarían optando por distribuir el plan de empleo entre aquellos que no reciben AUH (que por coincidencia son los que habitan en hogares con más votantes), con lo cual su accionar sería más consistente con la hipótesis “puntero benevolente” que con la de “puntero estratégico”. Para testear empíricamente la validez de esta hipótesis resulta fundamental analizar la distribución del plan de empleo según acceso a la AUH y medir cómo varían las probabilidades de que una persona tenga plan de empleo según la cantidad de votantes en su hogar *condicional* en el acceso (o no acceso) a la AUH. ¿Es cierto que el Argentina Trabaja se distribuye principalmente entre personas que habitan hogares sin acceso a la AUH? Si se comparan dos jefes de hogar y ambos perciben (o ambos no perciben) la AUH, ¿se observa mayor probabilidad de tener plan de empleo en el que habita un hogar con más votantes?

Se procede a continuación a evaluar la relevancia empírica de estas dos potenciales críticas y luego se presenta un análisis multivariado que controla por un conjunto amplio de factores demográficos y socioeconómicos a fin de reducir otros potenciales problemas de variable omitida.

La tabla 1 compara el número de votantes por hogar entre beneficiarios y no beneficiarios de planes de empleo ubicados en el mismo decil de la distribución nacional del ingreso familiar per cápita. Observamos que las personas que tienen plan de empleo habitan hogares con más votantes, y que esta diferencia positiva se manifiesta en todos los deciles de ingreso per cápita y siempre es estadísticamente significativa al nivel del 1%. Por ejemplo, el hogar de una persona que tiene plan de empleo y está situado en el decil más pobre tiene un promedio de 2,7 votantes, mientras que las personas que no tienen plan de empleo y también se ubican en el decil más pobre habitan en hogares que tienen solo 2,3 votantes. En el segundo decil la diferencia es aún mayor: con 3,3 votantes entre los que tienen plan y 2,6 votantes entre los que no tienen plan de empleo. Es decir, se observa que entre dos personas con el mismo nivel de ingreso per cápita, los punteros optan por darle el plan al que pertenece a un hogar con más votantes. El favoritismo por los que habitan en hogares con muchos electores es robusto al controlar por ingreso¹³.

La segunda crítica tampoco parece tener poder explicativo. Por un lado, nótese que mientras el 20,6% de las personas que tienen plan de empleo pertenecen a un hogar que recibe la AUH, el porcentaje solo alcanza al 7,3% entre los que no tienen plan de empleo¹⁴. Es decir, no es cierto que los planes de empleo se distribuyan entre

¹³ Un dato adicional que conviene destacar es que el 15% de los beneficiarios del plan de empleo se ubica en la mitad más rica de la distribución del ingreso. Este fenómeno es evidentemente inconsistente con la hipótesis de reparto benevolente ya que hay una gran cantidad de personas necesitadas que no reciben el plan.

¹⁴ No hay en la EPH ninguna pregunta que indague directamente respecto a la percepción o no de la AUH. Pero hay información que permite construir un proxy razonable de acceso a la misma. Por un lado, se le consulta al jefe de hogar respecto a la recepción de subsidios o ayuda en dinero proveniente, ya sea desde el gobierno o desde organizaciones civiles y religiosas. Por otra parte, se le consulta respecto al monto percibido el último mes, y dado que se conoce la cantidad de hijos menores de 18 años en el hogar, se puede estimar si el subsidio recibido se refiere a la AUH o no. Por ejemplo, hasta octubre de 2010, el monto mensual de la AUH es de \$144 por mes por cada hijo menor de 18 años, con lo cual, si un hogar con dos hijos menores de 18 años reporta recibir subsidios por valor de \$288 se puede suponer que dicho hogar

TABLA 1
Cantidad de votantes en hogares que tienen y no tienen Plan de Empleo, según decil de ingreso per cápita familiar

Decil de ingreso	Tiene Plan de Empleo	No tiene Plan de Empleo	Diferencia
Decil más pobre	2,67	2,30	0,37***
Decil 2	3,29	2,55	0,74***
Decil 3	3,34	2,57	0,77***
Decil 4	3,28	2,43	0,84***
Decil 5	3,13	2,32	0,81***
Deciles 6 a 10	3,41	2,12	1,29***

Nota: La unidad de análisis es el hogar. El ingreso percibido por el plan de empleo se excluye. La distribución de beneficiarios de planes de empleo por decil de ingreso per cápita es la siguiente: 27% en el decil más pobre, 26% en el decil 2, 15% en el decil 3, 10% en el decil 4, 7% en el decil 5, y 15% en los deciles 6 a 10.

*** Estadísticamente significativo al 1%.

los hogares que no acceden a la AUH. Segundo, y más importante aún, se observa que la relación positiva entre acceso al plan de empleo y cantidad de votantes en el hogar es robusta al condicionar por acceso a la AUH. Tal como muestra el gráfico 2, las personas que reciben plan de empleo habitan en hogares con más votantes respecto de las que no reciben plan, y dicha relación se observa tanto cuando se compara entre el subconjunto que recibe y el que no recibe la AUH. Mientras que las personas con plan de empleo y AUH habitan hogares con 3,32 votantes, las personas con AUH pero sin plan de empleo habitan hogares con 3,05 votantes; y cuando la comparación se restringe a personas sin AUH la diferencia en el número de votantes en el hogar a favor de los receptores de plan de empleo es aún mayor. Es decir, la predilección que muestran los punteros al momento de distribuir los planes de empleo por las personas que habitan en hogares con más votantes no se puede explicar por la Asignación Universal por Hijo.

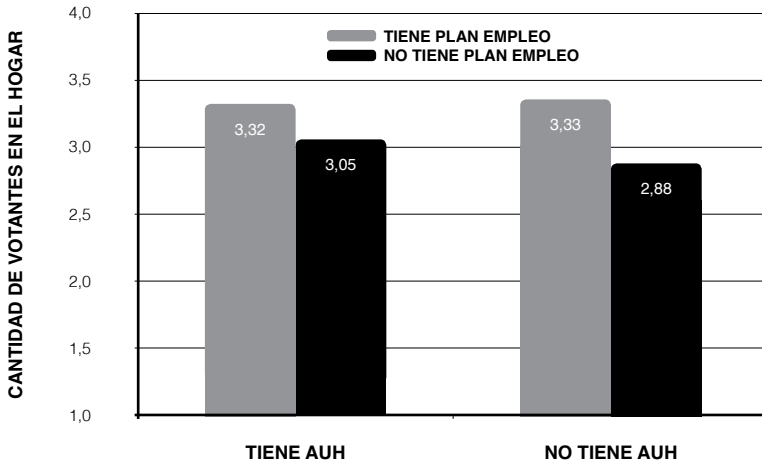
A los fines de controlar por otros posibles factores que podrían estar por detrás de la correlación presentada en el gráfico 1, se testea el siguiente modelo:

$$Plan Empleo_i = \beta Votantes_i + \delta Miembros_i + \theta Ingreso_i + \tau AUH_i + \alpha X_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

donde *Plan Empleo_i* es un indicador igual a 1 si el individuo *i* tiene plan y 0 en caso contrario; *Votantes* es la cantidad de miembros del hogar del individuo *i* que tienen

accede a la AUH. Sobre la base de esta información se construye la variable AUH que adopta el valor de 1 si el monto reportado en el hogar en concepto de subsidios es entre 10% superior o inferior al monto que deberían recibir considerando la cantidad de menores de 18 años en el hogar, y 0 en caso contrario.

GRÁFICO 2
Cantidad de votantes en el hogar según acceso a Plan de Empleo y AUH



Nota: La diferencia en la cantidad de votantes en el hogar entre las personas con y sin plan de empleo es estadísticamente significativa al 1% tanto en el subconjunto de beneficiarios de AUH como en el de no beneficiarios.

18 años o más (es decir, que pueden votar); *Miembros* es la cantidad total de miembros del hogar; *Ingreso* es el ingreso total familiar, *AUH* indica acceso a la Asignación Universal por Hijo, y *X* es un vector de variables demográficas y socioeconómicas del individuo (edad, sexo, estado civil, educación, nacionalidad, si nació en otra provincia, si se mudó recientemente) y de la vivienda que habita (si los pisos son de tierra, si se ubica en una villa miseria, si tiene agua corriente, cloacas y gas en red). La ecuación (1) se estima con un modelo *probit* y se reportan los efectos marginales.

Antes de presentar los resultados econométricos, en la tabla 2 se muestran estadísticas descriptivas de las variables analizadas para la población de 18 a 65 años, según acceso o no al plan de empleo. Las personas que tienen plan de empleo son significativamente más pobres que las personas que no tienen plan. El ingreso per cápita familiar del primer grupo es menos de un 40% del ingreso del segundo grupo. Adicionalmente, los beneficiarios del plan de empleo son más propensos a vivir en una villa miseria, en una vivienda con piso de tierra y sin acceso a los servicios de agua corriente, cloacas y gas en red. Las personas con plan de empleo tienen, en promedio y en comparación con los que no reciben plan, menos años de escolaridad, son más propensas a ser de sexo femenino, y menos propensas a estar casadas, a ser inmigrantes y a haberse mudado recientemente. Por último, y como señalamos anteriormente, los beneficiarios del plan de empleo son más propensos a pertenecer a un hogar con más votantes y que percibe la AUH.

TABLA 2
Estadísticas descriptivas de beneficiarios
y no beneficiarios de Plan de Empleo

Variable	Tiene Plan de Empleo	No tiene Plan de Empleo	Diferencia
Sexo (% mujer)	55,13	51,73	3,40***
Edad	35,55	37,85	-2,30***
Casado (%)	22,01	34,31	-12,30***
Se mudó recientemente (%)	0,45	4,12	-3,66***
Nació en otra provincia (%)	14,90	15,99	-1,09
Nació en otro país (%)	3,87	6,09	-2,22***
Años de Educación	9,27	11,45	-2,19***
Ingreso per cápita (pesos/mes)	677,44	1.789,32	-1.111,88***
Vive en villa miseria (%)	4,12	1,21	2,91***
Casa con piso de tierra (%)	2,25	0,61	1,64***
Tiene agua corriente (%)	80,53	88,57	-8,04**
Tiene cloacas (%)	38,95	63,58	-24,63***
Tiene gas en red (%)	35,76	68,96	-33,20***
Perciben AUH (%)	20,59	7,26	13,33***
Observaciones	997	173.747	

Notas: El ingreso percibido por el plan de empleo se excluye. "Se mudó recientemente" implica que hace menos de 5 años que vive en la actual localidad. La muestra se restringe a personas de entre 18 y 65 años. Los familiares del beneficiario del plan de empleo se excluyen del análisis.

*** Estadísticamente significativo al 1%, **5%.

Nótese que el coeficiente de interés (β) indica cómo cambia la probabilidad de acceder al plan de empleo entre personas que pertenecen a hogares con diferente cantidad de votantes pero que son "idénticas" en la cantidad de miembros que los componen y en las otras características observables incluidas en la regresión. Es decir, el coeficiente permite determinar –en promedio– cómo difieren las posibilidades de acceder al plan de empleo entre dos personas que forman parte de hogares con el mismo número total de miembros, que tienen la misma situación económica, el mismo nivel educativo, el mismo acceso a la AUH, etc., pero que difieren en el hecho de que uno de ellos habita un hogar con más votantes que el otro debido a que en el primero hay menos cantidad de miembros con edad menor a los 18 años. Es decir, el coeficiente permite testear la hipótesis central de este documento. Si el puntero fuera "benevolente" en la distribución del plan de empleo, entonces observaríamos que lo distribuye entre las familias con mayor tasa de dependencia, por lo que el coeficiente

β sería negativo. Dado que se incluye al número total de miembros del hogar como variable de control, cuando la variable *votantes* es más alta implica una menor tasa de dependencia, y los punteros benevolentes deberían ser menos propensos a otorgarles el plan a personas que pertenecen a estos hogares menos vulnerables, con menor tasa de dependencia. Por el contrario, la hipótesis de puntero “estratégico” supone un coeficiente positivo ya que con el fin de maximizar rédito político, el puntero distribuye el plan de empleo priorizando a personas que pertenecen a hogares con relativamente pocos niños, simplemente porque los menores de edad no votan.

Primero se presenta el estimador sin incluir ningún tipo de control (columna 1 tabla 3). Las personas que habitan hogares con más miembros en edad de votar son más propensas a recibir un plan de empleo y el coeficiente es estadísticamente significativo al nivel del 1%. En la siguiente columna (2) se agregan como variables de control la cantidad total de miembros del hogar, el ingreso total y el acceso a AUH, y el coeficiente sigue siendo positivo y estadísticamente significativo. Se obtienen resultados similares después de la adición de controles demográficos y socioeconómicos adicionales (columnas 3 a 5). En general, los resultados indican que un individuo que integra una familia pobre y con dos hijos que no votan (menores de 18 años) tiene casi 10% menos de probabilidades de recibir un plan de empleo en comparación con una persona que es idéntica en las características observadas (misma cantidad total de miembros en el hogar, mismo nivel de ingreso, nivel educativo, etc.) con la excepción de que sus hijos pueden votar por tener 18 años o más¹⁵.

La magnitud del efecto puede parecer –erróneamente– pequeño, pero para comprender mejor la dimensión del fenómeno resulta conveniente razonar en términos contrafácticos. ¿Cómo distribuiría la ayuda social un planificador benevolente que prioriza ayudar a los hogares más vulnerables? Si tiene un solo plan de empleo para dar y se le acercan dos jefes de familia igualmente pobres, con el mismo nivel educativo, sexo, edad, etc., que pertenecen a hogares que tienen la misma cantidad total de miembros (por ejemplo, cuatro), pero que el primero tiene sus dos hijos menores de 18 años mientras que el segundo tiene sus hijos de 18 o más años, ¿a quién se lo debiera dar? Por el hecho de que el primero pertenece a un hogar donde dos miembros no tienen capacidad de generar ingresos por su corta edad, sería de esperar que fuera el elegido. Es decir, uno esperaría que el coeficiente β fuera negativo. El hecho de que los datos indiquen, al contrario, una relación positiva, implica una distorsión. Solo en el caso de que se considere que ambas personas debieran tener las mismas posibilidades de recibir el plan (es decir, que el coeficiente β debería ser 0), entonces los resultados de este trabajo podrían interpretarse como una distorsión cuantitativamente moderada¹⁶.

En la tabla 4 se corre el modelo con el conjunto completo de controles, pero para cada región geográfica del país por separado. Se observa que en todas las regiones los planes de empleo son más propensos a ser asignados a las personas

¹⁵ Los coeficientes para las otras variables por lo general tienen el signo esperado. Las personas más pobres, con menos años de escolaridad y que no se han mudado recientemente, son más propensas a recibir un plan de empleo.

¹⁶ En Ronconi y Zarazaga (2015) se utiliza la distribución del plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados como contrafáctico. La lógica detrás de dicho supuesto es que el plan Jefes fue de acceso masivo, prácticamente universal, donde los punteros no seleccionaron beneficiarios. Es decir, la gran mayoría de personas que solicitaron el plan, lo recibieron. Los resultados indican, que los jefes de familia con alta tasa de dependencia fueron sustancialmente más propensos a recibir el plan Jefes.

que forman parte de hogares con mayor cantidad de miembros en edad de votar. Hay, sin embargo, bastante heterogeneidad entre las regiones. El Noroeste, que es posiblemente la región menos desarrollada económica e institucionalmente del país e incluye las provincias de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán, presenta el índice más fuerte de discriminación en la asignación de fondos:

TABLA 3
La distribución del Plan de Empleo según características individuales y del hogar, 2010-2012

Variable	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Votantes	0,00086*** (0,00016)	0,00070*** (0,00017)	0,00076*** (0,00017)	0,00071*** (0,00015)	0,00075*** (0,00015)
Miembros	-	0,00018** (0,00009)	0,00014 (0,00009)	0,00004 (0,00008)	-0,00004 (0,00008)
Ingreso	-	-0,00074*** (0,00005)	-0,00071*** (0,00005)	-0,00060*** (0,00005)	-0,00052*** (0,00005)
AUH	-	0,00290*** (0,00095)	0,00268*** (0,00091)	0,00204*** (0,00076)	0,00170*** (0,00069)
Edad	-	-	0,00017** (0,00007)	0,00016** (0,00007)	0,00015** (0,00006)
Edad cuadrado	-	-	-0,00002** (0,00001)	-0,00002** (0,00001)	-0,00002** (0,00001)
Mujer	-	-	0,00027 (0,00029)	0,00039 (0,00027)	0,00039 (0,00026)
Casado	-	-	-0,00099*** (0,00035)	-0,00080** (0,00032)	-0,00066** (0,00030)
Educación	-	-	-	0,00017*** (0,00004)	-0,00010*** (0,00003)
Mudó recientemente	-	-	-	-0,00200*** (0,00026)	-0,00186*** (0,00025)
Nació otra provincia	-	-	-	-0,00006 (0,00036)	-0,00012 (0,00034)
Nació otro país	-	-	-	-0,00103 (0,00052)	-0,00108* (0,00047)
Villa miseria	-	-	-	-	0,00158 (0,00139)
Piso de tierra	-	-	-	-	0,00046 (0,00120)
Agua corriente	-	-	-	-	-0,00066 (0,00056)
Cloaca	-	-	-	-	-0,00050* (0,00030)
Gas en red	-	-	-	-	-0,00156*** (0,00042)
Observaciones	174.744	174.744	174.744	174.744	174.744

Nota: La tabla reporta los efectos marginales (dF/dx) que resultan de un modelo probit. La VD es un indicador igual a 1 si la persona tiene plan de empleo y 0 en caso contrario. La muestra cubre el período 2010-2012. La variable *Votantes* es la cantidad de miembros del hogar del individuo que pueden votar. Errores estándar robustos entre paréntesis.

*** Estadísticamente significativo al 1%, ** 5% y *10%.

un individuo miembro de una familia con dos hijos que están legalmente autorizados a votar tiene casi 20% más probabilidades de obtener el beneficio en comparación con una persona que es idéntica con la excepción de que sus hijos son menores de 18 años. La región menos clientelar es la Pampeana, donde el efecto es solo del 2%¹⁷.

En resumen, los datos que resultan de la encuesta a hogares que realiza el INDEC muestran que la forma en que se distribuyen los planes de empleo está, al menos en parte, en contradicción con el objetivo fundamental de la inclusión social. Los hogares más vulnerables (es decir, aquellos hogares pobres con una alta tasa de dependencia producto de tener gran cantidad de hijos menores de 18 años por adulto) tienen menos probabilidades de recibir apoyo. Interpretamos este resultado como sustento de la hipótesis de “puntero estratégico”, lo que quiere decir que el objetivo principal de los políticos responsables de distribuir los planes sociales es maximizar su retorno electoral; porque los niños no votan, sus familias son objeto de discriminación.

Entrevistas a punteros

En esta sección se presentan los resultados que surgen de entrevistas en profundidad con punteros políticos. La evidencia cualitativa que resulta de las entrevistas a punteros le agrega sustancial valor empírico al análisis econométrico presentado en la sección anterior, ya que al indagar sobre la información que recolectan los punteros y sus motivaciones, esclarece los procesos y los mecanismos que subyacen a las correlaciones cuantitativas.

Se entrevistaron un total de 120 punteros que operan en cuatro municipios del Conurbano Bonaerense (La Matanza, Malvinas Argentinas, Merlo y San Miguel). El Conurbano Bonaerense se compone de 33 municipios que rodean la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y concentra el 27% del electorado nacional en menos del 1% del territorio nacional. Asimismo, presenta niveles de pobreza, indigencia y necesidades básicas insatisfechas inferiores a la media del resto del país. Los cuatro municipios en los que operan los punteros entrevistados se encuentran cerca de la mediana del Conurbano Bonaerense en los niveles de desarrollo socioeconómico y poseen las características más importantes de esta zona, que consiste principalmente en suburbios industriales pobres habitados por las clases trabajadoras y desempleados¹⁸. Dado su tamaño y concentración de población de bajos ingresos, el Conurbano es crucial para las elecciones y, por tanto, un área principal donde los políticos buscan obtener votos con estrategias clientelares¹⁹.

¹⁷ La región Noreste incluye las provincias de Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones; Cuyo incluye a Mendoza, San Luis y San Juan; la región Pampeana, a la provincia de Buenos Aires (excepto el Gran Buenos Aires), Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe; la Patagonia, a Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

¹⁸ Por ejemplo, según el Censo Nacional 2010, 48% de los hogares tiene una computadora en el Gran Buenos Aires, mientras que las cifras para las cuatro municipalidades cubiertas son: 42% en La Matanza, 44% en Malvinas Argentinas, 39% en Merlo y 50% en San Miguel. La Matanza, con 1.039.552 votantes tiene un electorado más grande que 18 de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Mientras que las otras tres municipalidades (Merlo 396.282, Malvinas Argentinas 252.435 y San Miguel 224.873 votantes) tienen electorados de similar tamaño o más grandes que provincias como Catamarca, La Pampa, La Rioja, San Luis, Santa Cruz o Tierra del Fuego.

¹⁹ Ollier (2010) y Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco (2013).

TABLA 4
El efecto de la cantidad de votantes en el hogar sobre
la probabilidad de recibir plan de empleo en las diferentes
regiones geográficas del país

Región	Efecto marginal	Error estándar robusto
Gran Buenos Aires	0,00067***	(0,00024)
Noroeste	0,00184***	(0,00046)
Noreste	0,00087**	(0,00036)
Cuyo	0,00128***	(0,00034)
Pampeana	0,00021**	(0,00011)
Patagonia	0,00047***	(0,00019)
Total país	0,00075***	(0,00015)

Nota: La VD es un indicador igual a 1 si el individuo tiene plan de empleo y 0 en caso contrario. La tabla presenta solamente el efecto marginal (df/dx) de la variable Votantes, la cual indica la cantidad de personas que pueden votar en el hogar. Se corre una regresión para cada región geográfica. Todos los modelos incluyen el conjunto total de controles demográficos y socioeconómicos utilizados en la columna (5) de la tabla 3.

*** Significativo al 1%, ** 5%.

Desde la vuelta a la democracia en 1983 hasta 2011, el Partido Justicialista (PJ) ha ganado 207 de 247 (84%) elecciones para intendente en la región. La máquina del PJ tiene su bastión en el Conurbano Bonaerense donde cuenta con la red más desarrollada de punteros impregnando la mayor parte de las zonas más pobres²⁰. Las entrevistas se realizaron entre 2009 y 2010, y casi el 95% de los punteros entrevistados trabaja para el PJ (112 de 120). La muestra de punteros fue seleccionada mediante la técnica de “bola de nieve” consultando a la gente en los barrios pobres de estos cuatro municipios si conocían a algún puntero y si podían proporcionar sus nombres. Cada puntero fue entrevistado durante un promedio de dos horas.

Los punteros constituyen la principal fuente de información para sus jefes políticos. Inmersos en la realidad del territorio local, acceden a casi todas las áreas pobres en el Conurbano Bonaerense. De los punteros entrevistados, el 92% vive en el mismo barrio donde lleva a cabo sus actividades políticas. Están en contacto permanente con las necesidades de sus vecinos. Los punteros señalan que vivir cerca de los votantes, conocer sus problemas y estar disponibles las 24 horas son componentes cruciales de su trabajo. Stokes et al. (2013) encuestaron alrededor de 800 punteros en tres países (Argentina, India y Venezuela) y reportan respuestas muy similares. Argumentan que el arraigo social de los punteros y la información que viene con este arraigo, hacen a los punteros instrumentos cruciales para los partidos políticos.

²⁰ Auyero (2001); Brusco, Nazareno y Stokes (2004); Calvo y Murillo (2013); y Zarazaga (2015).

Los beneficiarios no son solo clientes del puntero, son también sus vecinos. Es esta presencia cotidiana que permite a los punteros obtener información precisa y proporcionar bienes y servicios con precisión quirúrgica a sus beneficiarios. La tabla 5 presenta algunos de los principales datos que ilustran el conocimiento detallado que los punteros tienen de sus beneficiarios. En promedio, los punteros declaran ayudar a 85 personas en forma frecuente y el 95% dice saber exactamente dónde viven todos sus beneficiarios. Los punteros señalan que distribuyen alimentos, medicinas, ropa, planes de empleo, efectivo y materiales para la construcción en función de las necesidades de sus seguidores y con una sincronización casi perfecta. La siguiente afirmación de un puntero ilustra el caso: "Este es mi barrio, nadie lo conoce mejor que yo y acá nadie es más conocido que yo. Acá la gente es pobre. No tienen a nadie más a quien recurrir cuando tienen un problema, y yo sé qué tengo que dar y cuándo"²¹. Otro puntero dijo: "Conozco su situación al minuto. Cuando Matilde, la vieja de enfrente, falleció... yo sabía que no tenían el dinero para el cajón, así que me aparecí con uno. Cuando llega la primavera, ya sé que la madre del pibe asmático de dos manzanas más abajo no puede comprar el puf puf, así que se lo pido al intendente. Nadie puede ayudarlos como yo"²².

Ser puntero es un trabajo que suele durar toda la vida. El puntero encuestado en promedio tiene 48 años y ha ocupado su cargo durante 19 años. Los niveles relativamente bajos de migración que se observan en los barrios de bajos ingresos en Argentina²³ y la larga permanencia de los punteros en el lugar, los ayuda a conocer las características y preferencias de sus beneficiarios: el 84% de los punteros indica tener conversaciones sobre política con las personas a las que ayudan, al menos dos veces al año; el 98% de los punteros conoce el tamaño exacto de los hogares de todas las personas a las que benefician, el 74% conoce los nombres exactos de los miembros de la familia y, particularmente importante para este estudio, el 89% conoce el número de miembros del hogar que tienen 18 años o más (es decir, cuántos tienen la edad para votar)²⁴. El mismo fenómeno señalan Stokes et al. respecto del detallado conocimiento que tienen los punteros sobre las familias a las que ayudan: "... nos impactó la familiaridad de los punteros con sus clientes. Entrevistamos a punteros que podían recitar los nombres, números de teléfono, las características familiares, situaciones de trabajo y el estado de salud de sus votantes, de memoria"²⁵.

Las entrevistas sugieren que la información sobre los votantes es fundamental y que los punteros la utilizan para asignar los recursos de manera estratégica para tratar de conseguir el mayor número posible de votos. Un puntero comentó: "Vos podés ser

²¹ Entrevista personal con el autor.

²² Entrevista personal con el autor.

²³ Según la EPH, solo 3,5% de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza cambió de localidad de residencia durante los últimos cinco años.

²⁴ El nivel de conocimiento que tienen los punteros depende de su antigüedad y lugar de residencia. Los punteros con más de 10 años de antigüedad, en comparación con los más novatos, tienen mayor propensión a conocer (la diferencia en paréntesis): la dirección exacta de los beneficiarios (0,14**), sus nombres (0,24*), el tamaño de la familia (0,05), la edad de los miembros de la familia (0,04) y sus necesidades (0,21**). Los punteros que viven en el mismo barrio donde reparten beneficios, respecto de los que viven en otro lugar, son más propensos a conocer la dirección exacta de los beneficiarios (0,07), sus nombres (0,20), el tamaño de la familia (0,11**), la edad de los miembros (0,04) y sus necesidades (0,24**).

* Estadísticamente significativo al 0,10 y ** 0,05.

²⁵ Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco (2013).

TABLA 5
Conocimiento que tienen los punteros de sus beneficiarios

Pregunta	Punteros que responden afirmativamente (%)
¿Vive en la misma municipalidad donde trabaja?	92 %
¿Conoce exactamente dónde vive la gente que usted ayuda?	95 %
¿Conoce los nombres de todas las personas que ayuda?	74 %
¿Conoce la situación económica de cada hogar que ayuda?	92 %
¿Conoce cuántas personas viven en cada hogar que usted ayuda?	98 %
¿Conoce cuántos miembros del hogar tienen 18 años o más?	89 %
¿Habla de política con la gente que ayuda? (1 si conversa al menos dos veces al año)	84 %

Fuente: Elaboración propia.

un buen candidato, pero sin recursos no vas a ser intendente. Necesitás recursos y saber a quién se los das. Necesitás buenos punteros. Acá con muy poco conseguís suficiente apoyo. Les das esto [mostrando la punta del dedo] y podés manejarlos como quieras. Pero necesitás la gente que sepa hacerlo”²⁶. La importancia de la información y el conocimiento local la ilustró particularmente bien otro puntero que se mofaba de un compañero que perdió las elecciones en su barrio: “Mirá la total falta de inteligencia de Sosa. Dio trabajo a gente que no conocía. Si no los conocés, no sabés lo que tienen en juego. Agarran el trabajo y después te apuñalan por la espalda. ¡Qué falta de inteligencia!”²⁷.

Los punteros incluso reconocen explícitamente que es una buena estrategia dirigir la ayuda social a las familias con más votantes. Las siguientes tres citas lo ejemplifican bien: (i) “Puedo conseguir la misma cantidad de votos que cualquier referente pero con la mitad de los recursos, porque conozco las familias con más hijos y qué necesitan”; (ii) “[los beneficios] no son para los que más los necesitan, sino para los que más gente tienen para apoyarte; yo busco a las mujeres con hijos que votan”; (iii) “los punteros apuntan a las familias más numerosas porque la madre le va a decir a sus hijos ‘anda a votarlo que de ahí sacamos para comer’...”²⁸.

²⁶ Entrevista personal con el autor.

²⁷ Entrevista personal con el autor.

²⁸ Entrevista personal con el autor.

Similar evidencia encuentra Besana (2015: 113) al preguntar a punteros políticos respecto de los criterios utilizados para seleccionar beneficiarios del Plan Argentina Trabaja. Un puntero le contestó: "Elijo tipos que sé que nos apoyan, que nos van a apoyar, que no venden humo... y si tienen familias numerosas con hijos mayores de dieciocho, ¡mejor! Porque son más votos, más gente para llevarlos a las marchas, más gente nuestra"²⁹.

En resumen, las entrevistas muestran que los punteros que operan en una gran área metropolitana como el Conurbano Bonaerense disponen de información detallada no solo sobre las necesidades y preferencias de los individuos, sino también acerca de la composición de sus hogares y las edades de sus hijos, y que utilizan esta información para lograr el máximo retorno político en términos de votos. Una de las estrategias para lograr este objetivo es asignar recursos a las familias con mayor cantidad de miembros habilitados para votar.

Conclusión

A pesar del proceso de universalización de la política social en Latinoamérica en general y en la Argentina en particular, el clientelismo no ha desaparecido completamente. Este artículo señala justamente una distorsión relativamente ignorada en el acceso a planes de alcance limitado distribuidos por punteros. Los hogares que tienen comparativamente menor cantidad de personas en edad de votar tienden a ser excluidos por los punteros, simplemente porque es políticamente más rentable otorgarle el plan a hogares con más miembros con derecho a voto. Esta distorsión clientelar es conceptualmente grave ya que al discriminar en contra de las familias proporcionalmente con más niños, se subvierte un objetivo fundamental de la política social que es proveer al bienestar de las familias más vulnerables.

El artículo brinda evidencia empírica combinando métodos cualitativos y cuantitativos que explotan la discontinuidad producida por la edad requerida para votar. Utilizando datos de encuestas de hogares del INDEC, se observa que las personas que son parte de las familias con más hijos menores de 18 años son menos propensas a recibir el plan de empleo. Esta correlación es robusta a la inclusión de un amplio número de controles demográficos y socioeconómicos tanto del individuo como del hogar. Las entrevistas en profundidad con punteros muestran que estos recogen información detallada sobre las características del hogar, incluyendo el tamaño y la estructura etaria de la familia. Incluso los punteros mismos declaran que distribuyen beneficios sociales privilegiando a los hogares con mayor proporción de votantes.

El tema es de mucha relevancia para la política pública. De hecho, los posibles sesgos que genera la exclusión de los menores de edad del derecho al voto sobre las políticas públicas exceden al problema de la distribución clientelar de beneficios sociales. Algunos autores señalan la falta de representación como un problema grave. A pesar de que comúnmente se destaca que los niños son incompetentes, irracionales o demasiado dependientes para poder ejercitar el derecho al voto, recientemente, algunos países han lanzado iniciativas para enfrentar estas distorsiones³⁰. Países

²⁹ Besana (2015).

³⁰ Wall (2012).

como Israel, Nueva Zelanda, Reino Unido y Sudáfrica, incluyen a los niños en algunas audiencias parlamentarias y debates públicos, realizan consultas nacionales en la que los niños expresan sus problemas y han instituido comisiones cuyo propósito es promover las preocupaciones de los niños en el gobierno, la legislación y la política. Otros países, entre los cuales se encuentra la Argentina, hace poco han reducido la edad mínima para votar a 16 o 17 años. Incluso, en Alemania existe un proyecto de ley que le da a cada ciudadano el derecho al voto desde su nacimiento, y el mismo puede ser utilizado por los padres hasta que el niño llegue a la mayoría de edad.

Asimismo, los resultados de este estudio son consistentes con la idea de que en la Argentina, los políticos asignan los planes sociales de alcance limitado de manera clientelar a través de sus punteros, con miras a maximizar objetivos electorales. Este manejo clientelar solo parece posible cuando el plan no es universal y sus requisitos imponen la participación de las autoridades locales para la selección de beneficiarios. El acceso universal a los programas parece prevenir algunas de las distorsiones introducidas por los actores que persiguen fines electorales con la política social. Como futura línea de investigación sería interesante comprobar, a través de un análisis comparativo entre varios países con programas universales y limitados en el alcance, si en los planes universales se observan niveles inferiores de clientelismo y discriminación en contra de las familias con niños, y si lo contrario sucede con los planes limitados en el alcance. De dicho análisis se desprendería una importante conclusión para la implementación de programas sociales.

Por último, este trabajo enfatiza la importancia que le da el puntero a las características del hogar a la que pertenecen sus potenciales clientes. Esto es una novedad respecto a la literatura, que se ha focalizado en analizar cómo diversas características individuales del potencial cliente inciden sobre la probabilidad de acceder a la ayuda social (como por ejemplo, su nivel de reciprocidad, ideología y afiliación política). Pero al analizar exclusivamente las características del beneficiario directo, se ha tendido a ignorar la relevancia que tienen los beneficiarios indirectos (como son los miembros del hogar del receptor del subsidio). La política social tendría que tener en cuenta esta dimensión y futuros estudios podrían explorar el abanico de aspectos que se abren a partir de utilizar al hogar como unidad de análisis.

BIBLIOGRAFÍA

- AUYERO, Javier (2001). *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*. Durham: Duke University Press.
- BESANA, Patricio (2015). *Participación política en asentamientos del Gran Buenos Aires (1989-2015)*, (tesis de doctorado). Buenos Aires: Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- BRUSCO, Valeria, NAZARENO, Marcelo y STOKES, Susan (2004). "Vote Buying in Argentina", *Latin American Research Review*, vol. 39, N° 2, pp. 66-88.
- CALVO, Ernesto y MURILLO, María V. (2013). "When Parties Meet Voters: Partisan Networks and Distributive Expectations in Argentina and Chile", *Comparative Political Studies*, vol. 46, N° 7, pp. 851-882.
- GARAY, Candelaria (2007). "Social Policy and Collective Action: Unemployed Workers, Community Associations, and Protests in Argentina", *Politics & Society*, vol. 35, N° 2, pp. 301-328.
- GIRAUDY, Agustina (2007). "The Distributive Politics of Emergency Employment Programs in Argentina (1993-2002)", *Latin American Research Review*, vol. 42, N° 2, pp. 33-55.
- KEEFER, Philip y VLAICU, Razvan (2007). "Democracy, Credibility, and Clientelism", *The Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 24, N° 2, pp. 371-406.
- KITSCHULT, Herbert y WILKINSON, Steven (2007). *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LODOLA, Germán (2005). "Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: El reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001)", *Desarrollo Económico*, vol. 44, N° 176, pp. 515-536.
- MINISTERIO de Desarrollo Social de la Nación. *Políticas sociales. Formación Laboral: Argentina Trabaja*. Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/argentinatrabaja/>
- O'DONNELL, Guillermo (1992). *Delegative Democracy?* Documento de Trabajo 172. Notre Dame: University of Notre Dame, Hellen Kellog Institute for International Studies.
- OLLIER, María (2010). *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional*. Buenos Aires: UNSAM.
- PIATTONI, Simona (2001). "Clientelism in historical and comparative perspective", en Piattoni, Simona (Ed.) (2001). *Clientelism interests, and democratic representation: the European experience in historical and comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RONCONI, Lucas y FRANCESCHELLI, Ignacio (2007). "Clientelism, Public Workfare, and the Emergence of the Piqueteros in Argentina", en Dinello, Natalia y Popov, Vladimir (Eds.) (2007). *Political Institutions and Development: Failed Expectations and Renewed Hopes*. London: Edward Elgar.
- SCHAFFER, Frederic (2007). "Why Study Vote Buying?", en Schaffer, Frederic (Ed.) (2007). *Elections for sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. London: Lynne Rienner Publishers.
- STOKES, Susan (2011). "Political Clientelism", en Goodin, Robert (Ed.) (2011). *The Oxford Handbook of Political Science*. New York: Oxford University Press, p. 604.
- STOKES, Susan, DUNNING, Thad, NAZARENO, Marcelo y BRUSCO, Valeria (2013). *Brokers, Voters and Clientelism*. New York: Cambridge University Press.
- SZWARCBERG, Mariela (2012). "Uncertainty, Political Clientelism, and Voter Turnout in Latin America: Why Parties Conduct Rallies in Argentina", *Comparative Politics*, vol. 45, N° 1, pp. 88-106.
- WALL, John (2012). "Can democracy represent children? Toward a politics of difference", *Childhood*, vol. 19, N° 1, pp. 86-100.
- ZARAZAGA, Rodrigo (2013). "Instituciones, Política y Necesidad en los Programas de Transferencias Condicionadas: La Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo Argentina Trabaja", en Acuña, Carlos (Comp.). (2013). *El Estado en Acción: fortalezas y debilidades de las políticas sociales en Argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- ZARAZAGA, Rodrigo (2015a). "Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Argentina: Análisis sobre el alcance, las condicionalidades y el clientelismo en la Asignación Universal por Hijo y el Programa Argentina Trabaja", *Desarrollo Económico*, vol. 54, N° 214, pp. 333-356.
- ZARAZAGA, Rodrigo (2015b). "Party machines and voter – customized rewards strategies", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 28, N° 4, pp. 678-701.
- ZARAZAGA, Rodrigo y RONCONI, Lucas (2013). *Clientelism and Information: Discriminating against the Most Vulnerable*. Working Paper N°1. Centro de Investigación y Acción Social.

RESUMEN

A pesar del reciente proceso de universalización de la política social, el clientelismo no ha desaparecido completamente. Este artículo señala que en los planes de alcance limitado distribuidos por punteros, como por ejemplo el Argentina Trabaja, se produce una distorsión que

ha sido relativamente ignorada. Los hogares que tienen comparativamente menor cantidad de personas en edad de votar tienden a ser excluidos por los punteros, simplemente porque es electoralmente más rentable otorgarle el plan a hogares con más miembros con derecho a voto.

SUMMARY

Despite the recent process of universalization of social policy, clientelism has not disappeared. This paper argues that, when social programs have excess demand and are distributed by brokers, such as Argentina Trabaja,

it usually occurs a distortion in the allocation of benefits. Brokers tend to exclude households with fewer members of voting age, simply because it is electorally more profitable to target households with more voting members.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

RONCONI, Lucas y ZARAZAGA SJ, Rodrigo

"Argentina Trabaja para los que votan: La exclusión de hogares con niños de beneficios sociales". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 57, N° 222, setiembre-diciembre 2017 (pp. 231-251).

Palabras clave: <Clientelismo> <Planes sociales> <Punteros> <Argentina>.

Keywords: <Clientelism> <Social programs> <Brokers> <Argentina>.

JEL codes: D70; I38; P48.

