LOS PUNTEROS COMO RED DE POLÍTICA SOCIAL

*por Rodrigo Zarazaga S. J.**

Introducción

Mucho se ha escrito en la última década sobre los punteros en la Argentina. Desde las ciencias políticas se los ha analizado exhaustivamente como actores fundamentales para el funcionamiento del clientelismo. Diferentes trabajos señalan que en los acuerdos clientelares los punteros son mediadores claves para contactar a los pobres, conocer cuáles son sus necesidades más urgentes (Stokes et al. 2013, Zarazaga 2014a), y proveerles soluciones a cambio de su apoyo político (Auyero 2001, Nichter 2008, Szwarcberg 2012). Regularmente la literatura señala la relación de poder asimétrica que existe entre punteros y clientes mostrando que los punteros explotan la necesidad extrema de sus clientes extrayéndoles apoyo político a cambio de los recursos que necesitan (Stokes 2005, Nichter 2008). De esta manera la democracia se vería lesionada ya que los pobres serían menos libres para votar que las clases más acomodadas (Stokes 2005). Sin embargo, los autores no se ponen de acuerdo en cuáles son los mecanismos que garantizan que los votantes cumplan con el pacto clientelar. El cliente bien puede tomar lo que el puntero le ofrece y en el secreto del cuarto oscuro votar como prefiera, incluso en contra de las preferencias del puntero. Mientras algunos autores sostienen que los clientes cumplen con el pacto clientelar porque los punteros monitorean cómo vota cada uno de sus seguidores (Stokes 2005, Weitz-Shapiro 2012), otros sostienen que los clientes cumplen por identificación o reciprocidad con sus punteros (Auyero 2001, Finan y Schechter 2012).

El presente trabajo busca abrir una nueva perspectiva sobre los punteros. Propone pensar su rol y la lealtad de sus seguidores desde su eficiencia

* Director e Investigador Principal del Centro de Investigación y Acción Social (CIAS). E-mail: rzarazaga@jesuitas.org.ar.

para ejecutar políticas sociales. Para esto se recurre a la definición de focalización perfecta en las políticas sociales y se compara las capacidades burocráticas que una política social de este tipo requiere con las capacidades reales de los punteros. El trabajo muestra la precisión quirúrgica y la inmediatez con la que los punteros pueden responder a necesidades urgentes de sus vecinos. De este análisis emerge una explicación alternativa que da cuenta de por qué los pobres cumplen con sus punteros a la hora de votar. Muestra que los pobres apoyan a sus punteros en el cuarto oscuro porque es de ellos de quiénes esperan soluciones para sus problemas en el futuro. Los votan porque los punteros aparecen como una fuente creíble de recursos para satisfacer sus necesidades más urgentes. El pobre no se diferencia en los criterios con los que elige a quién votar de otros sectores sociales. Así cómo los ruralistas, por ejemplo, apoyan a los candidatos que les prometen menos impuestos a la producción agrícola, los pobres apoyan a los punteros que les permiten mejorar sus ingresos. Al mostrar lo que los pobres tienen en juego con sus punteros, el presente trabajo toma distancia tanto de los autores que consideran que los pobres votan como sus punteros prefieren por reciprocidad (Finan y Schechter 2012) o identificación simbólica con ellos (Auyero 2001) como de quienes sostienen que lo hacen porque los punteros monitorean cómo votan (Stokes 2005, Weitz-Shapiro 2012).

Si bien el trabajo presenta a los punteros desde sus capacidades para llevar adelante políticas sociales altamente focalizadas, no significa esto que se entienda a los punteros como efectores perfectos de una política social ideal. Al contrario, el trabajo muestra cómo los incentivos bajo los cuales funcionan los punteros distorsionan los objetivos de cualquier política social. Si se los presenta desde sus capacidades en relación a la política social es porque esto nos permite entender mejor sus estrategias y el apoyo político que obtienen de sus seguidores. El argumento está sustentado por evidencia proveniente de ciento veinte entrevistas con punteros conducidas personalmente por el autor. Ya que por razones logísticas resulta difícil entrevistar punteros en todo el país, se seleccionaron cuatro distritos representativos del Conurbano Bonaerense (CB) para realizar las entrevistas: La Matanza, Malvinas Argentinas, Merlo y San Miguel[1]. Estos municipios poseen características

[1] Existe una gran confusión en cuanto a los municipios que integran el Conurbano Bonaerense, derivada en parte de que se utilizan indiscriminadamente, incluso en documentos de organismos oficiales, los conceptos de "Conurbano Bonaerense", "Gran Buenos Aires" y "Área Metropolitana de Buenos Aires". La Ley 13473 del

de los tres cinturones del Conurbano, en especial del segundo, y presentan índices cercanos a la media del Conurbano en educación, desempleo y pobreza. Por otra parte, la importancia política y social del Conurbano está fuera de toda duda. Con una población de más de diez millones, concentra alrededor del 27 por ciento del electorado en menos del 1 por ciento del territorio nacional. Compuesto por los treinta y tres municipios que rodean la Capital, el Conurbano posee índices de pobreza superiores a los de la totalidad del país. Por ejemplo, de acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del último trimestre de 2011, mientras el de-sempleo y el subempleo a nivel nacional alcanzaban el 15,2 por ciento, en el Conurbano era del 19,2 por ciento. Dada la concentración de población pobre, resulta fundamental entender cómo funcionan los punteros en esta zona para explicar su verdadero rol. Los punteros fueron seleccionados con la técnica de la bola de nieve: se preguntó a vecinos en cada barrio de los municipios seleccionados si conocían representantes partidarios y si podían dar sus nombres. Las entrevistas duraron en promedio dos horas y fueron realizadas entre 2009 y 2010.

El presente trabajo se organiza de la siguiente manera. En la siguiente sección se explica la focalización perfecta como propuesta de política social y se señalan las dificultades que conlleva. En la sección tercera se evalúan las capacidades de los punteros como posibles efectores de una focalización perfecta en la asistencia social. En la cuarta sección se señalan los incentivos políticos que alejan a los punteros de llevar adelante una focalización perfecta. Unas conclusiones finales se ofrecen en la última sección.

La solución ideal y sus problemas

En el contexto del debate en torno a si las políticas sociales tienen que ser universales o focalizadas algunos autores plantean que la mejor política

año 2006 reglamenta que los municipios del Conurbano Bonaerense son treinta y tres: Avellaneda, Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Almirante Brown, Berisso, Ensenada, La Plata, Presidente Perón, San Vicente, Esteban Echeverría, Ezeiza, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza, Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, Escobar, Merlo, Moreno, General Rodríguez, Pilar, San Martín, Tres de Febrero, San Miguel, Malvinas Argentinas, José C. Paz, Morón, Hurlingham, Ituzaingó y Marcos Paz.

social focalizada sería aquella capaz de identificar cada hogar pobre y transferirle el ingreso exacto necesario para que deje de serlo (Kanbur 1987, Besley y Kanbur 1990, Cruces y Gasparini 2013). Besley y Kanbur se refieren a dicha política como la "solución ideal" y señalan que la misma exige establecer una línea de pobreza que separa a pobres de no pobres y confeccionar un índice capaz de medir el ingreso de cada hogar pobre. Suponiendo que estas dos exigencias puedan alcanzarse, es decir, que se establece una línea de pobreza determinada y que se conoce el ingreso de los hogares pobres ajustando por tamaño del hogar, composición, etc., entonces, la solución ideal transfiere a cada hogar pobre el monto exacto que necesita para superar la pobreza. El Gráfico 1 ilustra esta solución ideal.

En el Gráfico 1 se representa en el eje horizontal al total hogares como una distribución uniforme entre 0 y N ordenada de menor a mayor ingreso y en el eje vertical el nivel de ingreso yendo de menor a mayor. La línea horizontal LP en guiones marca la línea de pobreza y la línea oblicua I grafica los ingresos de los hogares. El hogar *m* es el hogar con ingresos iguales a los determinados por la línea de pobreza. Nótese entonces, que previo a cualquier transferencia de ingresos con una política social, los hogares a la izquierda de la persona *m* tienen ingresos por debajo de la línea de la pobreza y a su derecha por arriba. La solución ideal propone entonces transferir a cada hogar a la izquierda de *m*, el monto exacto que se necesita para llevarlos por sobre la línea de la pobreza. La solución ideal nivela los ingresos de los más pobres en la línea sólida negra horizontal dibujada sobre la línea de pobreza. El triángulo A representa, entonces, geométricamente el costo total de las transferencias que implica esta política. Es interesante notar que este costo es mucho menor al costo que tendría una política universal que transfiriera a toda la población el monto necesario para sacar de la pobreza hasta a los hogares más pobres. En el Gráfico 1 el costo de esta política universal estaría representado por el resultado de sumar las áreas A y B. Geométricamente podemos determinar que ese costo sería unas cuatro veces mayor al costo de la solución ideal representado solo por el área A. En este sentido la solución ideal aparece como más eficiente que una política universal que se propusiera rescatar a todos de la pobreza.

La literatura existente señala, sin embargo, que la solución ideal en tanto política de focalización perfecta plantea varios problemas de incentivos y de determinación de beneficiarios (Besley y Kanbur 1990, Cruces y Gasparini 2013). A continuación describo las tres mayores dificultades que

la literatura considera intrínsecas a la solución ideal: la estigmatización de los pobres, la dificultad para obtener la información necesaria sobre los beneficiarios y el alto costo relativo de su implementación.

En cuanto a la primera dificultad, muchos autores señalan que las políticas sociales focalizadas estigmatizan al pobre (Besley y Kanbur 1990, Lo Vuolo et al. 2004). Por lo pronto, el pobre tiene que declarar su carencia para recibir el beneficio. La solución ideal somete al pobre a un escrutinio externo que demanda información detallada sobre el hogar propio. Muchas veces los pobres son sometidos además a largas pérdidas de tiempo y a completar formularios complejos que dejan al descubierto sus límites personales. Esta estigmatización del pobre genera problemas de demanda para la solución ideal. Muchos pobres prefieren no participar en programas a tener que declarar sus carencias y someterse a escrutinios exhaustivos externos.

La segunda dificultad está dada por el alto nivel de información sobre los hogares beneficiarios que exige la solución ideal. La determinación de beneficiarios es desde ya siempre dificultosa en las políticas focalizadas que por definición suponen separar a pobres de no pobres. ¿Quién y cómo establece el criterio que separa beneficiarios de no beneficiarios? ¿Cómo se determina quién cumple los criterios y quién no? Son solo algunas de las preguntas cruciales que emergen ante toda política focalizada. Dentro de estos interrogantes y asumiendo que se superan todos los problemas para establecer criterios claros, particularmente problemático es el nivel de información que la solución ideal requiere sobre el ingreso de cada hogar. Establecido un valor de corte que separa a pobres y no pobres es necesario determinar el ingreso de cada hogar ya que la solución ideal supone transferir a cada hogar pobre ni más ni menos que la cifra exacta que necesite para superar la línea de la pobreza. Si este conocimiento es muy difícil de obtener en los países desarrollados, en los países no desarrollados aparece como totalmente inasequible. La alta informalidad laboral, la irregularidad del empleo y los incentivos a subdeclarar hacen muy difícil medir el ingreso de los hogares más pobres. La literatura existente suele entonces afirmar que "…hay razones para pensar que el mejor de los mundos posibles no está disponible para los *policy makers* en los países en desarrollo" (Besley y Kanbur 1990: 2).

Relacionada a la segunda dificultad la literatura plantea una tercera dificultad: los altos costos relativos por beneficiario que implican la complejidad de separar beneficiarios de no beneficiarios y darle a cada uno exactamente lo que necesita para superar la pobreza. Si bien el monto a transferir es

más bajo que en una política universal cuyo objetivo fuera rescatar a todos los hogares de la pobreza, los costos relativos por beneficiario son más altos en la solución ideal. El costo de una burocracia capaz de implementar la solución ideal suele estar más allá de las posibilidades de los países no desarrollados.

En definitiva, tres dificultades harían de la solución ideal una política social imposible de implementar. Sin embargo, la literatura existente no tiene en cuenta el caso en el que los beneficios de las políticas sociales son distribuidos a través de una red de efectores sociales que reúnen tres características: tienen una relación previa con los beneficiarios, tienen alto grado de penetración en los lugares de pobreza y son ellos mismos beneficiarios de las políticas sociales que distribuyen. Una red con dichas características es potencialmente capaz de superar los problemas que plantea la solución ideal.

Primero, si quienes se relacionan con los beneficiarios para implementar el plan tienen una relación previa con ellos se reducen los costos de estigmatización. Por ejemplo, si el efector social que implementa el plan es un vecino, el beneficiario es tratado como un par y tiene menos costos morales en reconocer sus necesidades. Estando a su lado, el efector social puede evitarle al beneficiario pérdidas de tiempo y situaciones de ridiculización que a menudo se dan en las oficinas burocráticas del Estado.

Segundo, por esta misma proximidad del efector social con el beneficiario se hace posible la recolección de datos sobre el ingreso del hogar que la literatura existente plantea como extremadamente difícil de conseguir. Al estar los efectores sociales próximos a los pobres acceden a información precisa sobre cómo viven, dónde trabajan y otros detalles que les permite estimar el ingreso del hogar. Potencialmente tienen el conocimiento de darle exactamente a cada hogar lo que necesita para superar la línea de la pobreza. Incluso al tener estos efectores sociales un alto grado de penetración de los lugares más carenciados se soluciona en parte la focalización sobre los hogares más pobres por una cuestión geográfica. Por ejemplo, si un efector social vive en el mismo barrio precario o villa donde distribuye beneficios sociales se puede colegir que en principio los beneficios llegarán a hogares pobres. Se da en este caso de hecho una suerte de focalización acorde a parámetros estadísticos en cuanto que los hogares de un barrio precario o villa comparten muchas de sus características.

Tercero, al estar la red de distribuidores conformada por beneficiarios se subsumen algunos de los costos que tendría la implementación de la

solución ideal. La inversión en la red no implica costos adicionales sino que es ella misma fruto del plan social. Quienes conforman la red de efectores sociales estarían bajo la línea de pobreza sino estuvieran realizando el trabajo de distribuir los beneficios sociales y no recibieran un ingreso por ello. Tal es el caso, por ejemplo, de los planes de empleo que son implementados en gran parte recurriendo a los mismos beneficiarios.

El planteo teórico es entonces que dadas ciertas características de la red de efectores sociales sería posible superar las dificultades planteadas por la llamada solución ideal. La siguiente sección se pregunta justamente si la red de punteros en el CB posee las características que le permitirían superar los problemas fundamentales que plantea la solución ideal y qué consecuencias podrían derivarse de ello.

Los punteros como red de política social

La literatura sobre clientelismo frecuentemente presenta a los punteros como explotadores de los pobres y señala los altos costos que implica mantener una red de punteros. Si bien sería exagerado sostener que lo descripto por la literatura no se ajusta en nada a la realidad, es necesario señalar algunas características de los punteros menos tenidas en cuenta. Los punteros son vecinos de los pobres, conocen sus necesidades y son a menudo ellos mismos beneficiarios de los planes sociales que distribuyen. Estas características los habilitan para ser efectores, al menos parciales, de la solución llamada ideal. Aunque no exenta de arbitrariedad, los punteros llevan adelante una política social altamente focalizada.

El puntero es comúnmente para el pobre un vecino que vive a pocos metros de él, conoce su familia y sus necesidades y está disponible las 24 horas del día (Auyero 2004a). El 92 por ciento de los punteros entrevistados vive en el mismo barrio donde realiza sus actividades políticas. Tienen una larga experiencia en atender a sus vecinos; en promedio tienen 48 años de edad y 19 años realizando tareas que definen de tipo social y político. El estigma de los pobres de tener que acudir a un beneficio social se licúa cuando dicho beneficio llega de la mano de un vecino que se conoce desde siempre. Explicaba un puntero: "Pobre gente, va a la municipalidad a pedir unas chapas y le salen con unas vueltas…una burocracia infernal…la humillan. No podés tener al pobre que se le llueve la casa tres horas para que le

den cuatro chapas. Yo voy al corralón saco a nombre del intendente y se las traigo al vecino. Después que se arregle Acción Social con la cuenta. Las chapas ya están"[2].

Esta inmediatez del puntero para con su vecino es fundamental para el pobre. Paul Ricouer (1967) distingue entre el "prójimo" y el "socius". El "prójimo" se hace presente al otro para asistirlo en forma inmediata. El "socius" en cambio se circunscribe a sus funciones institucionales e impone al otro sus procedimientos. El pobre prefiere tratar con el puntero porque es, desde su perspectiva, más "prójimo" que "socius". Mientras el puntero es –aunque interesado– un "prójimo" asequible, la burocracia estatal es inabordable. El puntero, incluso, capitaliza dicha lejanía ya que posee la información y los contactos para navegar mundos de burocracia que se vuelven un obstáculo infranqueable para los más destituidos. Por ejemplo, el aparato estatal entrega a menudo formularios a quien no sabe leer. El puntero suele evitarles a los pobres semejante humillación. Una persona de edad avanzad decía de su puntera: "Por suerte la tengo a ella que me hace todos los papeles para que pueda cobrar la pensión. Yo no entiendo nada cuando voy sola"[3].

Los punteros son a menudo líderes comunitarios cercanos a la gente (Auyero 2004a). Incluso un cuarto de ellos realizaba trabajo social en comedores infantiles, clubes barriales de fútbol, salitas médicas, etc., aun antes de comenzar a militar. Los autores que han realizado trabajos de campo en profundidad señalan la familiaridad de los punteros con los pobres y sus necesidades (Auyero 2001, Quirós 2006, Zarazaga 2014b). Dada su cercanía con los pobres los punteros acceden a información muy detallada sobre sus hogares. Esto potencialmente los capacita para superar la segunda dificultad que plantea la solución ideal; pueden conocer el ingreso de cada hogar pobre. El 93 por ciento de los punteros (104) dice conocer la situación socioeconómica de las familias que ayuda. Dados sus lazos personales y directos con sus vecinos los punteros conocen bien sus necesidades. Esto les permite distribuir bienes muy específicos en el momento preciso en el que son necesarios. Mostrando su conocimiento de los vecinos y su capacidad de respuesta ante sus necesidades un puntero arengaba a su grupo de seguidores en vistas a una marcha partidaria diciendo: "¿No le trajimos el remedio a la vieja de al lado cuando estaba mal? ¿No le llevamos las chapas para la casa de Raquel que se llovía? ¿No le

[2] Entrevista en municipalidad del Conurbano, noviembre 5, 2010.
[3] Entrevista en municipalidad del Conurbano, agosto 17, 2010.

llevamos olchones al Negro? ¿Vos te acordás de todo eso? Entonces ahora hay que estar"[4]. Durante el trabajo de campo, a menudo las entrevistas eran interrumpidas por gente que venía a solicitar al puntero bienes determinados. La lista de bienes que los asistentes solicitaban era interminable: cajón para sepelios, bolsones de comida, remedios, materiales de construcción, ropa, etc. Potencialmente por el grado de conocimiento que tienen sobre sus vecinos los punteros podrían poner en práctica la solución ideal que implica dar a cada hogar el monto exacto para que supere la pobreza.

Si bien los punteros tienen la proximidad a los pobres que podría ayudar a evitar estigmas y procurar la información necesaria para implementar la solución ideal, puede argumentarse que el costo de mantenerlos es alto. Una de las críticas más fuertes a la solución ideal es de hecho el alto costo de la red que su implementación exige. Sin embargo, cuando la red es en sí misma fruto del plan social, parte de ese costo es compensado por el beneficio social. Por ejemplo, el 72 por ciento de los punteros entrevistados tiene un empleo público temporario o un puesto, generalmente el de capataz, en las cooperativas Argentina Trabaja. Puede entonces también pensarse al puntero como un pobre que recibe un beneficio social. De hecho, el 92 por ciento de los punteros vive en los mismos barrios precarios donde realizan su labor política. Los punteros pertenecen al mismo grupo social que es sujeto de planes sociales. Es difícil estimar el costo real de la red de punteros pero puede afirmarse que la red misma está financiada, al menos parcialmente, con beneficios sociales.

No tan cerca de la solución ideal

Si bien los punteros tienen las capacidades que les permitirían implementar la solución ideal, los incentivos bajo los cuales operan introducen distorsiones importantes que hace que la política social altamente focalizada que realizan diste de la solución ideal en varios aspectos. Los punteros en general se presentan como trabajadores sociales y lo son en cuanto solucionan problemas a sus vecinos y distribuyen beneficios sociales. Sin embargo, también son mediadores partidarios. No se presentan como tales, en general, por el estigma que esto supone en el marco de un descrédito general de la política partidaria, pero si solucionar problemas a sus vecinos es su trabajo

[4] Observación en municipalidad del Conurbano, noviembre 5, 2010.

sobre todo lo es conseguir y confirmar apoyo político para sus jefes. Los punteros son evaluados y premiados o castigados por sus jefes políticos de acuerdo al apoyo que reúnen en los barrios (Szwarcberg 2012, Zarazaga 2014b). Los punteros entonces no distribuyen beneficios sólo de acuerdo al conocimiento que tienen sobre la pobreza de sus vecinos sino también según la necesidad y posibilidad de asegurar su apoyo político. Tres son las distorsiones fundamentales que introducen los punteros en la política social: la discriminación a favor de partidarios y en contra de quienes no pueden esperar apoyo político, la imposición ilegal de contraprestaciones y la distribución de un nivel subóptimo de beneficios.

La larga experiencia, la alta penetración de los lugares pobres y la proximidad con sus vecinos permiten a los punteros no sólo conseguir información acerca de las necesidades materiales de sus vecinos sino también sobre sus preferencias partidarias. El setenta y tres por ciento de los punteros (82) declara conocer qué partido prefieren sus clientes[5]. Un puntero del Conurbano se ufanaba: "42 años de militancia en este barrio y ¿no voy a saber de qué partido es cada vecino? Los conozco desde siempre. Sé para qué lado corre cada uno"[6].

Los punteros utilizan esta información para asegurar el apoyo político necesario en marchas y urnas. Discriminan en la distribución de recursos a favor de quienes pueden esperar apoyo y en contra de quienes nunca los apoyarían (Auyero 2004b). Los punteros reconocen que en general los recursos se distribuyen con el objetivo de consolidar el apoyo de los del propio partido (Zarazaga 2014a). Frases como "todo lo que consigo es para los compañeros", "los recursos son para los del propio palo" o "hay que tener bien a los propios", se repitieron a lo largo de las entrevistas. La sigla PEC, por ejemplo, que se refería al "Plan de Empleo Comunitario" era leída por una puntera peronista jocosamente como "Plan Exclusivo para los Compañeros". Coincidentemente, Stokes et al. (2013) reportan que dos tercios de los punteros que entrevistaron (682) consideran que favorecen con recursos a los votantes que prefieren sus partidos.

Los punteros favorecen a sus partidarios y discriminan en contra de quienes nunca votarían por sus candidatos. Un puntero declaraba: "Yo sé que necesitaría demasiado para que los radichas de la cuadra siguiente me

5 Pregunta realizada: ¿Conoce qué partido prefieren sus seguidores?
6 Entrevista en municipalidad del Conurbano, octubre 1, 2010.

den el voto… ¡Olvidate! Por la mitad tengo a las familias de esta manzana que sé que siempre fueron peronistas"[7]. Otro puntero me decía: "Hay que saber qué darle a cada uno. A veces con esto (mostrando la uña) los tenés con vos y otras tenés que dejarlos de lado porque no te siguen ni por todo el oro del mundo". Zarazaga y Ronconi (2012) presentan pruebas estadísticas de que los punteros discriminan también en la distribución de planes de empleo en contra de las familias con más niños y niñas menores de 18 años en términos relativos porque los mismos no tienen edad de votar.

A la discriminación discrecional le sigue la imposición ilegal de contraprestaciones a los beneficiarios por parte de los punteros. Es práctica común que los punteros exijan a sus beneficiarios, especialmente cuando éstos reciben planes de empleo, que asistan a marchas y actos partidarios (Auyero 2001, Szwarcberg 2012, Zarazaga 2014b). La cantidad de colectivos que puedan llenar con sus seguidores para llevarlos a los actos es la medida fundamental con la que los punteros son evaluados por sus jefes políticos (Szwarcberg 2012). Por eso los punteros exigen normalmente a sus beneficiarios que asistan a los actos. En una municipalidad del conurbano fui testigo de que se grababa en video el arribo de los colectivos para ver cuántas personas había llevado el puntero. También fui testigo de cómo los punteros tomaban lista en los colectivos para premiar presentes y castigar ausentes. Un puntero me decía que a él le parecía correcto exigirles a los beneficiarios de la cooperativa municipal que él manejaba que asistieran a las marchas. Decía este puntero: "Está bien exigirles que vengan a las marchas con nosotros. El mismo nombre 'cooperativa' lo indica. Yo coopero con ellos. Ellos tienen que cooperar conmigo"[8]. Otro puntero que vio a dos de sus beneficiarios en una marcha del candidato opositor al suyo comentó: "A estos les corto el oxígeno", implicando que les sacaría el puesto de empleados públicos temporarios que les había conseguido en la municipalidad.

Los punteros también imponen frecuentemente el pago de un "peaje", es decir, retienen parte de los beneficios supuestamente destinado a los beneficiarios (Ronconi y Franceschelli 2007). Desde mediados de la década de los 90 hasta la actualidad los gobiernos provinciales y nacionales han implementado diversos planes de empleo. En estos planes los beneficiarios deben cumplir determinadas horas de trabajo a cambio del ingreso que reci-

[7] Entrevista en municipalidad del Conurbano, octubre 1, 2010.
[8] Entrevista en municipalidad del Conurbano, octubre 10, 2010.

ben. En general estos planes son implementados a través de punteros que quedan a cargo de enrolar a la gente en los planes y de controlar luego que cumplan con la contraprestación laboral establecida. Esto les da a los punteros la posibilidad de decidir quiénes acceden al plan y por cuánto tiempo lo mantienen. Es este el poder que utilizan para extraer una renta de los beneficiarios. Desde agosto de 2009, el plan de empleo más importante en cantidad de beneficiarios es el llamado "Argentina Trabaja: Programa de Ingreso Social con Trabajo". Debido a que los punteros a menudo retienen hasta el 50% de los ingresos que adjudica el plan a cambio de excusar a los beneficiarios de trabajar, el programa es popular y sarcásticamente llamado en los barrios "Argentina descansa".

Los relatos de los punteros muestran que es común que retengan para sí parte de los recursos que reciben para distribuir entre sus vecinos. Regularmente acusan al resto de los punteros de quedarse con recursos, incluso ocho de ellos admitieron quedarse con un 10% de los ingresos de los planes de empleo que distribuían. Uno de ellos me explicaba: "Uno tiene muchos gastos también. Lo que no podés hacer es sacarles la mitad como hacen algunos pero un cien o un doscientos no le hace mal a nadie"[9]. También es común que al repartir bolsones de comida algunos de los ítems más costosos como el aceite o el azúcar no lleguen a los beneficiarios. Stokes et. al (2013) presentan evidencia en esta misma dirección al preguntar a los punteros cuántos punteros de cada diez retienen beneficios para ellos mismos. El 90% de los 640 punteros que respondieron la pregunta piensan que al menos algunos punteros retienen recursos que no estaban destinados a ellos.

Dado que los punteros maximizan sus propios ingresos, buscan asegurar apoyo político al menor costo posible. Muchas veces, entonces, el valor económico de lo que ofrecen es muy bajo. Un puntero ilustraba bien esto: "Acá con muy poco conseguís suficiente apoyo. Les das esto [mostrando también la punta del dedo] y podés manejar a la gente como quieras"[10]. Otro comentaba: "Acá la gente es muy pobre entonces con cualquier cosita la dejas contenta y te siguen"[11]. Esto plantea el problema de que la política social distribuida a través de los punteros se convierte en subóptima, es decir, el nivel de recursos distribuidos es menor al que necesita el hogar para supe-

[9] Entrevista en municipalidad del Conurbano, octubre 21, 2010.
[10] Entrevista en municipalidad del Conurbano, julio 7, 2009.
[11] Entrevista en municipalidad del Conurbano, julio 17, 2009.

rar la línea de pobreza. Mientras la solución ideal consiste en otorgarle a cada hogar el monto necesario para superar la pobreza, los punteros tienen incentivos para distribuir a cada hogar tan solo el monto necesario para asegurar el apoyo político de los beneficiarios. Los punteros son en este sentido la red de un Estado de bienestar minimalista que distribuye magros recursos a hogares con economía de supervivencia.

Dada la distancia que existe entonces entre la política focalizada ideal y el funcionamiento real de los punteros, ¿qué sentido tiene analizar la práctica de los punteros desde la política focalizada ideal cómo lo hace el presente trabajo? La siguiente sección busca responder a esta pregunta.

Punteros y realidad política

El accionar de los punteros ha sido abundantemente analizado por diferentes académicos desde la lógica de la compra de votos. Esta literatura descubre aspectos de la relación entre punteros y pobres pero vela otros tan existentes y políticamente relevantes como aquellos. Entender la red de punteros como parte de la estructura que permite que los beneficios de las políticas sociales lleguen a los pobres en el momento justo en que son necesarios nos permite explicar la lealtad de los vecinos con sus punteros desde una nueva óptica. El conocimiento detallado que los punteros tienen de las necesidades de los vecinos que les permite distribuir beneficios con precisión quirúrgica y la capacidad que tienen para aparecer como prójimos del pobre que reduce el estigma de quienes acuden a ellos en busca de un beneficio, son características importantes para la política social y para los pobres. El puntero responde con inmediatez a las necesidades de sus vecinos. Existe entonces, al menos desde la óptica de sus seguidores, cierta eficiencia en el accionar del puntero. Esto permite pensar que el apoyo político que consigue el puntero entre sus vecinos no tiene que ser necesariamente de naturaleza distinta al que obtienen los gobernantes de otros sectores cuando les distribuyen recursos a estos con una política determinada.

La literatura sobre compra de votos plantea que en la relación entre punteros y clientes hay un problema de compromiso. En este argumento está implícita la idea de que el beneficiario tiene una preferencia partidaria distinta a la del puntero y que el puntero busca que renuncie a expresarla con su voto a cambio del bien que le otorga. Mientras que los punteros

pueden controlar la asistencia a marchas de sus beneficiarios no pueden legalmente saber cómo votan sus beneficiarios. Nada impediría entonces al pobre tomar lo que el puntero le ofrece y luego votar como prefiera en el secreto del cuarto oscuro. La literatura soluciona este problema de compromiso argumentando que los clientes cumplen el pacto clientelar porque se sienten inclinados a la reciprocidad (Finan y Schechter 2012) o porque los punteros monitorean cómo votan y los castigan si no cumplen (Stokes 2005, Weitz-Shapiro 2012).

Los autores que mantienen el primer argumento afirman que mientras los políticos y los punteros hacen cálculos de beneficio los pobres son agradecidos. Los punteros seleccionarían y distribuirían recursos a pobres que tienen fuertes sentimientos de reciprocidad porque estos pobres les retribuirán votando como ellos les indican. Mientras es posible que los sentimientos de reciprocidad hagan a la lealtad del pobre con su puntero, no parece posible que dicha lealtad se pueda mantener aun en caso de que perjudicara al pobre. No se entiende por qué ha de pensarse que el pobre es miope en cuanto a sus intereses mientras que políticos, punteros y otros sectores sociales no lo son.

Otro grupo de autores, influenciados en general por la teoría de juegos, argumentan que es el monitoreo del voto, o al menos el temor de ser monitoreado, lo que sostiene la lealtad hacia el puntero. En los trabajos de estos autores el monitoreo es más un supuesto lógico que una constatación empírica. Coligen que si el cliente prefiere a priori otro candidato y se le compra el voto, entonces luego es necesario monitorear cómo vota y poder castigarlo, de lo contrario, este cliente tomaría el beneficio y votaría según sus preferencias previas y no cómo le indica el puntero. El problema es que dado el secreto del voto, monitorear cómo vota cada cliente supone una logística extremadamente complicada. De hecho, ninguno de los punteros entrevistados consideró posible monitorear cómo votan sus seguidores. Mientras admitieron cometer actividades ilegales como distribuir drogas, realizar fraude o cobrar "peajes", ninguno reconoció tener la capacidad de monitorear cómo vota cada uno de sus seguidores. Mientras los punteros pueden usar los resultados electorales por mesa para saber cómo les ha respondido en las urnas su grupo en general, no pueden saber cómo votó cada uno de sus seguidores. Otros autores que han hecho trabajo de campo en profundidad tampoco han encontrado evidencia de que los punteros monitoreen cómo vota cada uno de sus seguidores (Auyero 2001, Levitsky 2003, Oliveros 2012, Calvo y Murillo 2013). Por otra parte, sostener que los punteros no

pueden monitorear pero la gente teme igual ser monitoreada es suponer que la gente teme un fenómeno inexistente.

El pobre vota con su puntero simplemente porque quiere que triunfe electoralmente quien lo beneficiará. No debe buscarse en este sentido una racionalidad distinta en el pobre que en otros sectores sociales. El pobre vota a quién más creíblemente le promete la política social que lo favorece. Los punteros recalcan que la lealtad se obtiene de cumplirles las promesas que se les hacen. Un puntero decía: "Si no les fallas, te apoyan. Yo tengo gente que me pide la boleta antes del día de la elección porque quieren votar por mi candidato. Esto es porque los he estado ayudando por años y saben que voy a seguir haciéndolo"[12]. Otro decía: "La gente sabe que le he conseguido y que le voy a conseguir por eso son leales (…) Saben que los voy ayudar cuando tengan una urgencia porque me han visto hacerlo antes"[13].

Los punteros aparecen muchas veces como la propuesta de política social más creíble para los pobres. Un beneficiario de un plan de empleo de una villa decía: "En cada elección aparecen tipos nuevos haciendo promesas; yo me mantengo leal a Juan [su puntero]. Los tipos nuevos después de la elección desaparecen y te quedás sin nada. Más vale pájaro en mano que mil volando". Cuando la red de punteros es la red de bienestar social, sus beneficiarios quieren mantenerla (Auyero 2004a). La pregunta correcta no es, entonces, como la literatura existente ha venido planteando, por qué los pobres votan con sus punteros sino más bien por qué dejarían de hacerlo cuando éstos les acercan soluciones ajustadas a sus necesidades más urgentes y prometen seguir junto a ellos.

Conclusión

El presente trabajo no busca tomar posición en favor de las políticas focalizadas frente a las universales, ni pretende presentar a los punteros como maximizadores del bienestar social. Al contrario, muestra cómo los incentivos bajos lo cuales funcionan los punteros introducen distorsiones importantes en la política social focalizada. Si se presenta a los punteros en relación a la focalización ideal no es porque se ignoren estas distorsiones, sino para

[12] Entrevista en municipalidad del Conurbano, julio 14, 2009.
[13] Entrevista en municipalidad del Conurbano, noviembre 25, 2010.

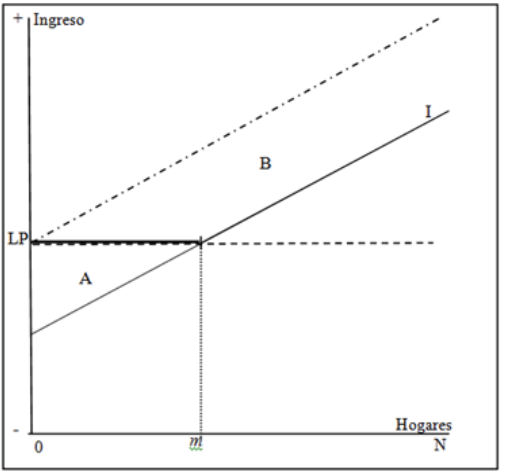
mostrar las capacidades de los punteros y desde ellas explicar el apoyo político que consiguen. Ver al puntero como efector social que ofrece bienes a los pobres con inmediatez y eficiencia nos ayuda a entender por qué los pobres cumplen con sus punteros en el cuarto oscuro. La proximidad con sus vecinos y la información detallada sobre ellos, permiten a los punteros ser eficientes en la distribución de recursos entre los más pobres. Saben quién necesita qué y cuándo. Esta eficiencia los hace creíbles proveedores a futuro. Si no podemos decir que los punteros sean la encarnación de la solución ideal no se debe a que carezcan de las habilidades que ella requiere, sino a que su eficiencia no está puesta meramente al servicio de objetivos sociales sino también de objetivos electorales partidarios.

Los punteros distribuyen recursos estatales arbitrariamente respondiendo a sus intereses electorales. Discriminan en contra de quienes no votarían por sus partidos y de esta manera, limitan la libertad política de los más pobres. Sin embargo, si la respuesta arbitraria a las necesidades de los pobres es un problema, cabe preguntarse si no sería un problema aún más grave para los pobres la completa ausencia de mediadores. La característica más prominente de la red de punteros es su increíble grado de penetración. Allí donde hay pobres, hay punteros. El Estado se hace presente de hecho muchas veces a través de la mediación de los punteros. En este sentido, los punteros significan más que la ausencia del Estado su presencia arbitraria.

La realidad da muestras de que los punteros hacen clientelismo, pero también de que los pobres se sienten beneficiados del mismo y que tienen más por perder que por ganar de la ausencia sin reemplazo del puntero. Los punteros no necesitan, y no pueden, monitorear cómo vota cada uno de sus seguidores. Sin embargo, saben que ellos son los que les proveen a los pobres soluciones para sus problemas cotidianos y que los pobres votan, como todas las otras clases sociales, teniendo en cuenta quién los beneficiará más.

Dos desafíos emergen de este análisis. El primero es cómo hacer llegar los beneficios de las políticas sociales a la población objeto sin la arbitrariedad que introducen los incentivos bajo los cuales funcionan los punteros. El segundo es no dejar a los pobres con menos mediaciones al Estado de las que tienen. Los partidos con aparato clientelar son muchas veces los únicos presentes para los pobres y por lo tanto los únicos de quiénes los pobres esperan algo. Los partidos clientelares pueden ser más creíbles para los pobres que los partidos sin aparato clientelar. Tal vez, los partidos sin aparato clientelar debieran pensar cómo se harán presentes en la cotidianidad del pobre de manera tal que sus promesas de bienestar social se hagan creíbles.

GRÁFICO I
La solución ideal



Bibliografía

Auyero, Javier (2001) *La política de los pobres: Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Manantial.

Auyero, Javier (2004a) *Clientelismo político: las caras ocultas*, Buenos Aires, Capital Intelectual.

Auyero, Javier (2004b) "Política, dominación y desigualdad en la Argentina contemporánea. Un ensayo etnográfico", en *Nueva Sociedad*, Vol. 193, septiembre-octubre.

Besley, Timothy y Ravi Kanbur (1990) "The Principles of Targeting", PRE Working Paper Nº 385, World Bank, marzo.

Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo (2013) "When Parties Meet Voters: Partisan Networks and Distributive Expectations in Argentina and Chile", en *Comparative Political Studies*, Vol. 46, Nº 7, julio.

Cruces, Guillermo y Leonardo Gasparini (2013) "Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, propuesta y proyecciones en base a la experiencia reciente", Documento de Trabajo Nº 385, CEDLAS, La Plata.

Finan, Federico y Laura Schechter (2012) "Vote Buying and Reciprocity", en *Econometrica*, Vol. 80 Nº 2.

Kanbur, Ravi (1987) "Transfers, Targeting, and Poverty", en *Economic Policy*, Vol. 2 Nº 4, abril.

Levitsky, Steven (2003) *Transforming Labor-based Parties in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

Lo Vuolo, Rubén, Alberto Barbeito, Laura Pautassi y Corina Rodríguez (2004) *La pobreza de la política contra la pobreza*, Buenos Aires, CIEPP–Miño y Dávila.

Nichter, Simeon (2008) "Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the SecretBallot", en *American Political Science Review*, Vol. 102 Nº 1, febrero.

Oliveros, Virginia (2012) "Patronage Contracts and Political Competition", ponencia presentada en el Midwest Political Science Association Conference, Chicago, 12 al 15 de abril.

Quirós, Julieta (2006) *Cruzando la Sarmiento: una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Antropofagia.

Ricouer, Paul (1967) *Histoire et vérité*, París, Seuil.

Ronconi, Lucas e Ignacio Franceschelli (2007) "Clientelism, Public Workfare, and the Emergence of the Piqueteros in Argentina", en Dinello, Natalia y Vladimir Popov (eds.), *Political Institutions and Development: Failed Expectations and Renewed Hopes*, London, Edward Elgar.

Stokes, Susan (2005) "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina", en *American Political Science Review,* Vol. 99, Nº 3, agosto.

Stokes, Susan, Dunning Thad, Valeria Brusco y Marcelo Nazareno (2013) *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Szwarcberg, Mariela (2012) "Uncertainty, Political Clientelism, and Voter Turnout in Latin America: Why Parties Conduct Rallies in Argentina", en *Comparative Politics Studies,* Vol. 45, Nº 1, octubre.

Weitz-Shapiro, Rebecca (2012) "What Wins Votes: Why Some Politicians Opt out of Clientelism", en *American Journal of Political Science,* Vol. 56, Nº 3, julio.

Zarazaga, Rodrigo (2014a) "Vote-buying and Asymmetric Information", Working Paper Nº 398, Kellogg Institute, abril.

Zarazaga, Rodrigo (2014b) "Brokers Beyond Clientelism: A New Perspective on Brokerage through the Argentine Case", en *Latin American Politics and Society* Vol. 56, Nº 3, otoño.

Zarazaga, Rodrigo y Lucas Ronconi (2012) "The Tragedy of Clientelism: Opting Children Out", Documento de Trabajo Nº 1, CIAS.

Resumen

La literatura existente señala que los punteros tienen asegurada la lealtad de los pobres en el cuarto oscuro porque violando el sigilo del voto monitorean cómo votan o porque los pobres sienten gratitud hacia sus punteros. En este trabajo se presenta a los punteros desde sus capacidades para llevar adelante políticas sociales altamente focalizadas. Estas capacidades de los punteros permiten entender la lealtad de sus beneficiarios para con ellos en el cuarto oscuro. Votan como sus punteros les indican para asegurar las soluciones que éstos les brindan para sus problemas. Basado en 120 entrevistas personales con punteros del Conurbano Bonaerense, el trabajo muestra el alto grado de conocimiento que los punteros tienen de sus vecinos y la inmediatez con la que pueden darles respuestas a sus problemas.

Palabras clave

punteros – clientelismo – políticas sociales – focalización – información

Abstract

The available literature explains that brokers can count on the support of the poor in the secret ballot because brokers monitor how they cast their votes or because the poor reciprocate the favor they receive from their brokers by voting as their brokers indicate. This paper presents brokers' capabilities to carry on highly focalized social policies. These capabilities allow us to understand why the poor abide by the clientelistic deal. The poor vote as their brokers tell them to secure the solutions that brokers provide to their problems. Based on 120 in-depth personal interviews with brokers, this paper shows brokers' deep knowledge of their neighbors and readiness to provide solutions to the poor's problems.

Key words

brokers – clientelism – social policies – information – focalization – information