

# Doctorado en Ciencia Política

*Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requisitos para el Doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.*

## “Efectos Electorales de las Transferencias Monetarias Condicionadas: Evidencia del Programa *Tekoporã* en Paraguay”

Candidata a Doctora: Liliana Rocío Duarte Recalde

Correo electrónico: [rociohk@yahoo.com](mailto:rociohk@yahoo.com)

Directora: María Victoria Murillo

Co-director: Ricardo Gutiérrez

Lugar y Fecha: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 10 de julio de 2023

## Resumen

La presente tesis busca corroborar la existencia de efectos electorales vinculados a la expansión territorial de un programa de transferencias monetarias condicionadas, así como el mecanismo causal que hace posible tales efectos. La falta de consenso en la literatura acerca del mencionado vínculo causal configura un vacío explicativo que este trabajo propone completar, mediante el análisis de evidencia original vinculada al programa *Tekoporã* de Paraguay. La primera hipótesis que guía esta investigación plantea que un aumento en el número de beneficiarios a nivel distrital puede generar efectos electorales positivos para el partido de gobierno en tanto éste posea capacidad atribuirse la responsabilidad de dicho incremento. La segunda hipótesis sugiere que los efectos electorales favorables se llegan a producir mediante la acción de actores partidarios locales que trabajan activamente para atribuir la responsabilidad del programa al partido de gobierno, acción potenciada por la situación de vulnerabilidad socioeconómica de la población local y su cercanía con la misma. La verificación de ambas hipótesis es lograda mediante una “tríada inferencial”, que combina estrategias de inferencia causal basada en estudios observacionales con rastreo de procesos: tras la validación de los supuestos que preceden a la inferencia causal atendiendo al contexto del programa seleccionado, se procede a corroborar la existencia de efectos electorales sistemáticos vinculados a la expansión territorial de este programa durante distintos gobiernos, para luego verificar la presencia del mecanismo de atribución de responsabilidad a en base a casos distritales representativos. Los análisis que estructuran la tesis corroboran ambas hipótesis y permiten observar la manera en que la acción local de actores partidarios generan atribución de responsabilidad por la política pública de implementación nacional en clave particularista y, en consecuencia, consiguen generar réditos electorales favorables al partido de gobierno agregados al nivel subnacional.

## **Agradecimientos**

Agradezco a María Victoria Murillo, cuya dirección hizo posible la existencia de esta tesis, por su guía durante todo el proceso de investigación. También agradezco a Ricardo Gutiérrez por su lectura minuciosa y su apoyo para la conclusión del trabajo.

Agradezco al *Centro Studi di Politica Internazionale* (CeSPI) por brindarme la oportunidad de participar del programa *International Doctoral School on the SDGs* bajo su coordinación. Los seminarios a cargo de Giovanni Cerulli, Gary Goertz y Derek Beach fueron determinantes en la forma final que tomó este trabajo. También agradezco la generosidad de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín por su apoyo para participar del mencionado programa.

Durante todo el proceso de investigación he contado con el apoyo y los comentarios de un gran número de colegas, quienes han contribuido en gran manera a enriquecer diferentes aspectos de este trabajo, por lo que les agradezco inmensamente. Agradezco sobre todo a Cecilia Rocha-Carpiuc y Julia Pérez-Zorrilla por acompañarme hasta el final, porque gracias a ustedes este camino resultó tan especial.

Este trabajo no hubiera sido posible sin los testimonios y la colaboración de todas aquellas personas que me ofrecieron su tiempo y buena voluntad durante los años que realicé el trabajo de campo, por los que les estaré eternamente agradecida. Agradezco de manera especial a María López, cuyos conocimientos, sentido de compromiso, generosidad y empatía me acompañaron durante este proceso.

Finalmente, agradezco a Sebastián, mi compañero de la vida, por todo, siempre. A vos y a las chikis.

## Índice

Introducción.....	1
Capítulo 1: La literatura sobre transferencias monetarias y sus efectos electorales.....	10
1. Introducción al capítulo.....	10
2. Las transferencias monetarias como resultados de dinámicas políticas.....	11
3. Las transferencias monetarias como causas de efectos electorales.....	20
4. Atribución de responsabilidad como mecanismo causal.....	25
5. El programa de transferencias monetarias condicionadas <i>Tekoporã</i> .....	34
6. Hacia el análisis empírico del vínculo causal.....	37
Capítulo 2: La “tríada inferencial” como aproximación metodológica.....	39
1. Introducción al capítulo.....	39
2. Estrategia metodológica que estructura la investigación.....	41
a. Validación de los supuestos.....	41
b. Inferencias causales.....	44
c. Rastreo del proceso causal.....	50
3. Definición y operacionalización de variables.....	54
4. Organización del análisis empírico.....	60
Capítulo 3: La implementación de <i>Tekoporã</i> en contexto.....	62
1. Introducción al capítulo.....	62
2. Contexto institucional del programa <i>Tekoporã</i> .....	63

3. Focalización territorial del programa.....	77
4. Validación del mecanismo.....	86
5. Síntesis del contexto presentado.....	94
Capítulo 4: Medición de los efectos electorales del programa <i>Tekoporã</i> .....	97
1. Introducción al capítulo.....	97
2. Abordaje de los estudios observacionales.....	101
3. Efectos electorales 2005-2008: años del programa piloto.....	103
4. Efectos electorales 2008-2013: implementación durante el gobierno de coalición.....	112
5. Efectos electorales 2013-2018: recomposición de la hegemonía colorada.....	122
6. Síntesis de los efectos observados.....	130
Capítulo 5: Rastreo del proceso causal.....	132
1. Introducción al capítulo.....	132
2. Variable posibilitante a nivel nacional: periodo 2013-2018.....	134
3. Análisis subnacional: selección de casos.....	141
4. Mecanismo en funcionamiento a nivel distrital.....	146
5. Implicancias de las observaciones.....	162
Conclusión.....	164
Bibliografía.....	171
Prensa.....	200
Normativa.....	204
Anexo: Lista de entrevistas realizadas.....	208

## Listas de gráficos

Gráfico 1: Síntesis del argumento.....	53
Gráfico 2: Evolución de presupuesto y gasto del programa <i>Tekoporã</i> .....	64
Gráfico 3: Evolución del presupuesto para servicios sociales en Paraguay como proporción del Presupuesto General de la Nación para los años 2005-2017.....	66
Gráfico 4: Cobertura efectiva de hogares / Número de personas en hogares perceptores.....	74
Gráfico 5: Equilibrio en la distribución de puntajes de propensión 2005-2008.....	106
Gráfico 6: Votos a favor del partido de gobierno 2008.....	108
Gráfico 7: Equilibrio en la distribución de puntajes de propensión 2008-2013.....	116
Gráfico 8: Votos a favor del partido de gobierno 2013.....	118
Gráfico 9: Equilibrio en la distribución de puntajes de propensión 2013-2018.....	124
Gráfico 10: Votos a favor del partido de gobierno 2018.....	126
Gráfico 11: Mecanismo causal.....	150

## Listas de tablas

Tabla 1: Desarrollo del programa <i>Tekoporã</i> .....	76
Tabla 2: Variables continuas 2008.....	107
Tabla 3: Elecciones Generales 2008 (tratamiento).....	109
Tabla 4: Elecciones Generales 2008 (aumento/100).....	111
Tabla 5: Variables continuas 2013.....	117
Tabla 6: Elecciones Generales 2013 (tratamiento).....	119
Tabla 7: Elecciones Generales 2013 (aumento/100).....	121
Tabla 8: Variables continuas 2018.....	125
Tabla 9: Elecciones Generales 2018 (tratamiento).....	127
Tabla 10: Elecciones Generales 2018 (aumento/100).....	129
Tabla 11: Casos más representativos del vínculo causal según las variables intervinientes para el periodo 2013-2018 (N = 254).....	142

## **Introducción**

Los programas de transferencias monetarias condicionadas han sido adoptados en un gran número de países en desarrollo a nivel global, considerándose la innovación más importante en las políticas paliativas de la pobreza en las últimas décadas (Zucco 2013a, De La O 2015). Estos programas tienen como objetivo brindar asistencia a sectores de la población que históricamente han resultado excluidos de las instituciones de bienestar con base impositiva, transfiriendo a las familias montos mínimos regulares que fomentan su acceso a servicios básicos con el fin de desarrollar capital humano y quebrar la reproducción intergeneracional de la pobreza. Los impactos de estos programas sobre el bienestar de la población beneficiaria han sido medidos sistemáticamente a la par de su misma existencia, identificando los efectos positivos que generan en indicadores vinculados a sus objetivos socioeconómicos directos, así como sus externalidades relacionadas al bienestar general de la población (Bastagli *et al.* 2019, Molina Millán *et al.* 2019). Al mismo tiempo, dada su cualidad focalizada, este tipo de programas representa una carga menor para los presupuestos estatales en comparación con otras políticas sociales (Amarante y Brun 2018, De La O 2015), lo que los hace atractivos para gobiernos que poseen diferentes preferencias programáticas.

La manera en que estos programas se relacionan con la dinámicas políticas de los países que los implementan también ha recibido atención académica a la par de su implementación. Parte de la literatura producida sobre el tema ha analizado a la adopción y ampliación de estos programas como variables dependientes, identificando cómo sus patrones específicos de expansión territorial se vinculan a cálculos estratégicos de los gobiernos nacionales (Aytaç 2014, Calvo y Murillo 2013, Garay 2007 y 2016, Magaloni *et al.* 2007, Niedzwiecki 2018,



Schady 1999, Szwarcberg 2013, Weitz-Shapiro 2006). Otra corriente de la literatura ha estudiado estos programas como variable independiente, prestando atención a la manera en que su implementación puede llegar a reconfigurar distintas manifestaciones del comportamiento político –literatura sistematizada por Kosec y Mo (2019)–. En esa línea, se ha prestado atención particular a los efectos generados por estos programas en el apoyo electoral a los gobiernos que las implementan en distintas partes del mundo –efectos sistematizados por Araújo (2021)–, producción que denota el persistente interés académico en el mencionado vínculo causal. Los programas basados en transferencias monetarias condicionadas resultan adecuados para analizar los réditos electorales ya que, a diferencia de las políticas públicas universales, resulta fácil para los gobiernos demostrar cualquier aumento en el número de beneficiarios logrado por su administración (Taylor-Robinson, 2010), así como los impactos directos que generan en las vidas de la población (Akhmedov y Zhuravskaya, 2004). Este tipo de programas de asistencia social, debido a que son altamente visibles y están fuertemente identificados con los gobiernos que los implementan, tienden a poseer una mayor claridad en la asignación de responsabilidad en comparación a otras políticas sociales (Niedzwiecki, 2016).

La cantidad de literatura producida sobre los efectos electorales de estos programas, no obstante, es mucho menor que la dirigida a analizar los impactos socioeconómicos de las transferencias monetarias y no llega a alcanzar conclusiones unívocas sobre la misma existencia de tales efectos (Barrientos 2022), registrando variaciones en la significatividad de los efectos producidos y en los mecanismos que los generan. Esto configura una laguna en la literatura que da lugar a las preguntas de investigación que orientan esta investigación: ¿en qué condiciones un programa de transferencias monetarias con corresponsabilidad genera efectos electorales significativos y cómo?

El principal mecanismo que la literatura ha identificado como la vía para la generación de efectos electorales es el resultante de la focalización estratégica de la asistencia social, en función del mapa electoral. Parte de esta literatura considera que los gobiernos desarrollan patrones de inclusión de beneficiarios que responden a sus expectativas de réditos electorales, como estrategia para retener votantes leales o para atraer a votantes indecisos (Aytaç 2014, Calvo y Murillo 2013, Cox y McCubbins 1986, Dixit y Londregan 1996, Magaloni *et al.* 2007, Niedzwiecki 2018, Schady 1999, Stokes *et al.* 2013, Szwarcberg 2012 y 2013, Weitz-Shapiro 2006). Otro argumento se concentra en la utilización de la asistencia como parte de esquemas clientelares, empleados como recursos que estructuran relaciones de largo plazo entre actores partidarios y sus bases electorales o que refuerzan las relaciones preexistentes (Alonso 2007, Auyero 2001, Finan y Schechter 2012, Zarazaga 2015). También se ha señalado que la focalización estratégica de estos programas puede responder a la acción de grupos sociales organizados, que a su vez genera un efecto de retroalimentación en la capacidad de las organizaciones sociales para seguir activando (Campbell 2003, Garay 2007 y 2016, Lodola 2005, Pierson 1993, Skocpol 2007, Weitz-Shapiro 2006). Sin embargo, estas explicaciones se basan en el supuesto de que los gobiernos efectivamente tienen la posibilidad de dirigir estratégicamente la implementación de los programas y manipular las listas de beneficiarios (Fried 2011), lo que no resulta posible en casos de programas con diseños estrictos y reglas claras de implementación (De la O 2015). Atendiendo a ello, este trabajo propone complementar las explicaciones existentes a la luz de evidencia nueva vinculada a un programa de diseño estricto, cuyos efectos electorales aún no han sido analizados y cuyo patrón de expansión territorial es apto para verificar el mencionado vínculo causal: el programa *Tekoporã* de Paraguay.

*Tekoporã* es un programa de transferencias monetarias condicionadas que ha sido implementado en Paraguay desde el año 2005. El mismo fue diseñado en el 2004 mediante una cooperación técnica entre la Secretaría de Acción Social (SAS) dependiente de la Presidencia de la República del Paraguay y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Resolución N° 563/2016), en base a experiencias de otros países del continente (Osorio-Gonnet 2015 y 2019, Sugiyama 2011). El programa se focaliza en familias con hijos/as de hasta 18 años de edad, mujeres embarazadas, adultos mayores y/o personas con discapacidad, que se encuentran en situación de pobreza extrema (SAS 2009, 3). Su participación en el programa está prevista por seis años iniciales, con la opción de ser ampliados por dos años más si aún cumplen los requisitos. Estas familias deben cumplir con corresponsabilidades en salud y educación, supervisadas por funcionarios del programa en colaboración con instituciones locales, cuyo incumplimiento puede derivar en su exclusión.

El programa *Tekoporã* es administrado por el gobierno nacional y su cobertura se ha expandido gradualmente a través del territorio paraguayo hasta alcanzar la totalidad de los distritos del país en el año 2017, expansión que ocurrió a lo largo de tres gobiernos nacionales con distintas identidades políticas y preferencias programáticas diversas. La expansión territorial del programa respondió a un doble criterio de focalización, que partía de la identificación geográfica de departamentos prioritarios para la intervención –de acuerdo a la severidad de la pobreza– para luego avanzar hacia la selección distrital y familiar de los beneficiarios. El corte departamental realizado como primer paso en la focalización geográfica implicó la exclusión inicial de distritos con niveles de vulnerabilidad socioeconómica similares a los que efectivamente eran incluidos en la intervención, sentando las bases para realizar inferencias causales en base a datos observacionales (Angrist y Pischke 2009, Morgan y Winship 2015, Seawright 2016). Con el paso de los años, el programa se

expandió territorialmente utilizando el mismo criterio de focalización de su diseño inicial, si bien el número de beneficiarios al interior de los distritos empezó a asumir valores positivos y negativos en la medida que las familias beneficiarias empezaban a graduarse del mismo. Este patrón de expansión territorial observado durante gobiernos distintos, delimitados respectivamente por las elecciones generales de 2008, 2013 y 2018, configura tres estudios observacionales que permiten analizar los efectos del programa en el comportamiento electoral al nivel distrital, la menor unidad territorial administrativa del país.

La evidencia vinculada al programa *Tekoporã* también resulta importante de ser analizada en función del contexto institucional que enmarcó la expansión del programa, que establece las condiciones de alcance de las explicaciones a ser formuladas. La cualidad técnica que caracteriza la focalización de *Tekoporã* contrasta con la débil institucionalidad de bienestar vigente en Paraguay (Bertranou *et al.* 2003, García 2017, Serafini 2015), que impidió el desarrollo de expectativas de atención estatal a las necesidades de su población en términos programáticos. El contexto político, por su parte, es el de una democracia basada en una competencia electoral regular desde el año 1991, sistema que ha demostrado estabilidad a pesar de sus múltiples debilidades (Duarte-Recalde 2015). La competencia electoral en el país está marcada por la predominancia de dos partidos políticos tradicionales –la Asociación Nacional Republicana (ANR o Partido Colorado) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)– que han mantenido protagonismo en la historia política del país desde su creación en 1887 y que, a lo largo de su vida institucional, se vincularon con sus bases a partir de una dinámica clientelar (Abente 2021, Došek 2023, Lachi y Rojas Scheffer 2018, Setrini 2011). De esta manera, las expectativas distributivas particularistas que persisten entre la población paraguaya están configuradas por la ausencia de legados de políticas estatales de asistencia social efectivas en conjunción con la naturaleza clientelar del relacionamiento de los

principales partidos políticos con sus bases. Debido a estas expectativas, la responsabilidad que tienen las instituciones estatales como proveedoras de los beneficios de este programa de asistencia social no resulta evidente para la población, a pesar de la cualidad estricta de su diseño y claridad de sus reglas de implementación (Serafini 2015).

El problema de esta investigación remite al análisis de las condiciones en que las transferencias monetarias con corresponsabilidad llegan a generar efectos electorales significativos favorables a los gobiernos que las implementan, así como la manera en que lo logran. Atendiendo a este problema, los objetivos de esta investigación son: 1) verificar la existencia de efectos electorales generados por el aumento distrital de beneficiarios del programa *Tekoporã*, 2) contrastar los efectos encontrados durante períodos gobernados por partidos políticos con diferente capacidad para atribuirse responsabilidad por la política pública a nivel nacional y, 3) verificar cómo el mecanismo de la atribución de responsabilidad efectivamente posibilita la generación de réditos electorales a nivel local.

La primera hipótesis planteada es que el aumento del número de beneficiarios a nivel distrital puede llegar a generar efectos electorales favorables para el partido de gobierno a ese mismo nivel, en tanto el gobierno nacional se encuentre ocupado por un partido político capaz de atribuirse la responsabilidad de dicho aumento. La segunda hipótesis sugiere que los efectos electorales favorables al partido de gobierno ocurrirán mediante la acción de actores partidarios presentes a nivel local que obren activamente en la atribución de responsabilidad por el programa al partido de gobierno, propiciada por la situación de vulnerabilidad socioeconómica de la población local y su cercanía con la misma.

La primera hipótesis requiere verificar la existencia de efectos electorales vinculados al aumento en el número de beneficiarios del programa *Tekoporã* a nivel distrital, que corresponde a la menor unidad administrativa del país y cuyos representantes políticos poseen presencia visible en la implementación del programa. De esta hipótesis se deriva un modelo estadístico cuya variable independiente es el aumento de beneficiarios registrado a nivel distrital durante cada período de gobierno, en coincidencia con los mencionados estudios observacionales configurados por el patrón de expansión territorial del programa: aquellos distritos donde se registró un aumento son los casos de tratamiento, mientras que el resto se incluye en el conjunto de casos de control que posibilitan la inferencia causal. La variable dependiente del modelo comprende la proporción de votos obtenidos por el partido de gobierno, o los partidos que integran la alianza electoral en el gobierno durante cada uno de los tres períodos identificados, sobre el total de votos emitidos a nivel distrital. Este modelo permitirá medir la existencia de efectos vinculados al tratamiento, partiendo del control de la configuración de preferencias electorales previas a la existencia del programa. Además del modelo inicial, también se estimarán los efectos electorales mediante otro modelo que incluye controles políticos y demográficos, como son la identidad partidaria de los gobiernos municipales, el número efectivo distrital de partidos (NEP), el tamaño de la población y el nivel de vulnerabilidad socioeconómica de cada unidad de análisis, para identificar la manera en que variables de contexto llegan a incidir en los efectos existentes. De esta manera, en caso de verificarse los efectos significativos hipotetizados, será posible confirmar que el aumento de beneficiarios de transferencias monetarias incide en las preferencias electorales agregadas al menor nivel de representación política, independientemente de la configuración de preferencias electorales previamente existentes.

La segunda hipótesis requiere verificar la presencia del mecanismo de atribución de responsabilidad en tanto condición suficiente que genera el vínculo causal planteado. Los mecanismos implican explicaciones detalladas sobre el proceso mediante el cual ocurren los fenómenos políticos, incluyendo la relación entre actores involucrados, la formación de creencias que influyen en su comportamiento y su relación con experiencias previas (Falleti y Lynch 2009). De manera particular, el mecanismo de atribución de responsabilidad comprende el conjunto de acciones que inciden en la identificación del partido de gobierno como responsable de la política pública, que supone condiciones estructurales que posibilitan su funcionamiento además de la presencia a nivel local de distintos actores vinculados al partido. La verificación de este mecanismo se llevará a cabo a través de un rastreo de procesos de confirmación teórica (Beach y Pedersen 2019), es decir, a través de la recopilación de información detallada que permita corroborar la manera en que los actores involucrados en el proceso obran de tal manera que generan atribución de responsabilidad en clave partidaria. Los casos a ser examinados serán casos representativos del vínculo causal, seleccionados en base al valor de las unidades de análisis estadístico previo.

Debido a que la verificación de ambas hipótesis requiere evidencia empírica diversa que permita demostrar tanto la existencia de efectos electorales sistemáticos como la presencia del mecanismo causal propuesto, la presente investigación adopta como estrategia metodológica la “tríada inferencial” propuesta por Gary Goertz (2017), que implica triangular evidencia cuantitativa y cualitativa para lograr una inferencia causal más robusta. En este marco, el análisis partirá de la validación de los supuestos que preceden a la inferencia causal atendiendo al contexto de los casos analizados, la asignación al tratamiento de las unidades de análisis y las características del fenómeno que fundamentan la validez del mecanismo planteado como suficiente para la generación del vínculo causal. El análisis de regularidades

empíricas cuantitativas se llevará a cabo mediante inferencias estadísticas vinculadas a la primera hipótesis mientras que la evidencia cualitativa comprenderá las observaciones del proceso causal que verifiquen el mecanismo planteado al interior de los casos representativos, de acuerdo a la segunda hipótesis.

Los capítulos que componen esta tesis corresponden a cada sección del diseño propuesto. En el primer capítulo, se realiza una revisión de la literatura en la que se enmarca la investigación, se presenta el argumento que da forma al vínculo causal y se describen las características del programa que sustenta la evidencia empírica. El segundo capítulo presenta el fundamento metodológico de esta investigación basado en la “tríada inferencial” y la operacionalización de las variables. En el tercer capítulo se verifican los legados institucionales que configuran las condiciones de alcance del mecanismo planteado, las reglas formales del programa que configuran los estudios observacionales, así como la presencia de diversos actores políticos que forman parte de la ejecución del programa que dificultan su clara atribución de responsabilidad institucional. Los efectos electorales estadísticos generados por el aumento distrital en el número de beneficiarios del programa son verificados en el cuarto capítulo, contrastando los efectos observados entre períodos gobernados por partidos políticos con distintas capacidades institucionales y presencia territorial para generar atribución de responsabilidad por la política pública en clave particularista. El quinto capítulo comprende un rastreo del proceso que genera el vínculo causal mediante la atribución de responsabilidad partidaria en base a casos distritales representativos, atendiendo a la manera en que las entidades involucradas y sus acciones conforman el mecanismo. Finalmente, se presenta una conclusión que sintetiza el trabajo realizado y se plantean posibles líneas de investigación futuras que complementarán la comprensión sobre el vínculo causal estudiado.



# **Capítulo 1: La literatura sobre transferencias monetarias y sus efectos electorales**

## 1. Introducción al capítulo

El análisis de los efectos electorales de los programas de transferencias monetarias condicionadas se inserta dentro de una amplia producción bibliográfica en Ciencia Política dedicada a analizar este tipo de intervención estatal desde distintas perspectivas. Por un lado, la literatura que ha analizado los programas de este tipo como variable dependiente ha prestado atención a los múltiples condicionantes de su adopción e implementación, enfatizando sus particularidades con relación a otros tipos de intervención de política social. Por otro lado, la literatura que los ha estudiado como variable independiente ha prestado atención a la reconfiguración de preferencias y comportamientos políticos que ocurren como consecuencia de su implementación, revisando su utilidad estratégica para alcanzar fines partidarios además de sus objetivos de política pública explícitos. La presente investigación se enmarca en esta segunda línea de producción, dialogando particularmente con la literatura que analiza la manera en que las transferencias monetarias han incidido en el desempeño electoral de los gobernantes que las implementan.

En este capítulo se presenta primeramente una revisión de la literatura que estudia estos programas como fenómeno político particular, cuyas características de implementación dependen de condicionantes políticos diversos. Se revisan luego los antecedentes bibliográficos que se concentran en el análisis de los efectos electorales de programas de transferencias monetarias de los que se desprenden las hipótesis de esta investigación. A

continuación se presenta el argumento que sostiene la relación causal hipotetizada y la literatura que la fundamenta. Finalmente, se presenta el programa a ser utilizado como fuente de evidencia empírica, atendiendo a las condiciones de alcance planteadas para la verificación del vínculo causal hipotetizado, en base a la literatura existente sobre el tema.

## 2. Las transferencias monetarias como resultados de dinámicas políticas

Las transferencias monetarias condicionadas han formado parte regular de la política de protección social en el mundo en desarrollo desde fines del siglo XX. Un programa de este tipo “transfiere dinero a las familias pobres siempre y cuando éstas efectúen inversiones especificadas de antemano en el capital humano de sus hijos” (Fiszbein y Schady 2009, 33), por lo que se les ha atribuido la función de paliar la reproducción intergeneracional de la pobreza al estimular la acumulación de capital humano mediante las condicionalidades que establecen para sus beneficiarios (Cecchini y Madariaga 2011, Cecchini y Martínez 2011, Fiszbein y Schady 2009, Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea 2016).

Estos programas se focalizan en los sectores de menores ingresos de la población, ofreciendo a las familias en situación de pobreza una base mínima de fondos para el consumo. Se ha señalado que la focalización resulta una estrategia eficiente para paliar la pobreza en tanto se generan retornos sociales mayores entre los hogares con menores niveles de ingreso (Subbarao *et al.* 1997). Los fondos a los que acceden las familias, a vez, redundan en la circulación de recursos materiales en sus comunidades de manera inmediata (Hunter y Power 2007, 16), por lo que los impactos de la focalización también ocurren de manera indirecta a nivel comunitario. En este sentido, la presencia del programa a nivel comunitario resulta

deseable para la población en situación de vulnerabilidad tanto desde una perspectiva de corto como de largo plazo.

El desarrollo de programas de transferencias monetarias condicionadas se originó como respuesta a las crisis económicas ocurridas a nivel global a fines del siglo XX, que aumentaron la cantidad de población en situación de pobreza y evidenciaron la limitada capacidad de los sistemas de bienestar tradicionales para dar respuesta a las crecientes necesidades. Debido a que los contextos de austeridad fiscal impidieron a los gobiernos expandir el gasto social, los programas focalizados de transferencias monetarias resultaron atractivos ya que atendieron a la población más vulnerable sin imponer una carga fiscal importante a la administración estatal (Amarante y Brun 2018, Weitz-Shapiro 2006, Weyland 2003). De esta manera, estos programas son considerados la innovación en política pública paliativa de la pobreza más importante que ha ocurrido en los países en vías de desarrollo en las últimas décadas (De La O 2015, Zucco 2013a), habiendo incorporado a los sistemas de asistencia social a poblaciones históricamente excluidas de las instituciones de bienestar con base contributiva, en un contexto de atención a la eficiencia en el gasto público.<sup>1</sup>

Los impactos socioeconómicos de las transferencias monetarias han sido verificados por evidencia recolectada y analizada en múltiples contextos a nivel global, corroborando su efectiva incidencia en la reducción de la pobreza y sus efectos a largo plazo sobre la acumulación de capital humano, en coincidencia con sus objetivos originales (Amarante y Brun 2018, Molina Millán *et al.* 2019). La amplia literatura producida en las últimas décadas sobre estos impactos ha sido sistematizada recientemente en meta-análisis que destacan sus

---

<sup>1</sup> Una lista actualizada de programas de transferencias condicionadas concluidos y vigentes en América Latina se encuentra disponible en el sitio web de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), donde se presenta una descripción de los mismos así como datos agregados a nivel nacional referentes a su presupuesto y cobertura. Disponible en: <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>

efectos significativos, en coherencia con sus objetivos directos, en el gasto en alimentos, el acceso a la educación y el uso de los servicios de salud de las familias beneficiarias, observándose también efectos de segundo orden en el ahorro, las inversiones productivas y las diversas estrategias de subsistencia adoptadas por las familias beneficiarias (Bastagli *et al.* 2019). Otros meta-análisis que sistematizan la literatura sobre los impactos que estos programas generan a modo de externalidades también dan cuenta de sus efectos significativos sobre el alivio del trabajo infantil (Kabeer y Waddington 2015), sobre resultados educativos vinculados a la rentabilidad del programa (García y Saavedra 2017), sobre percepciones del bienestar subjetivo de los receptores de transferencias (McGuire *et al.* 2020), sobre la salud mental de niños y jóvenes de las familias beneficiarias (Zimmerman *et al.* 2021), sobre la disminución de manifestaciones de violencia intrafamiliar (Baranov *et al.* 2021) y sobre el control de las enfermedades tropicales (Ahmed *et al.* 2022). Las conclusiones alcanzadas por esta creciente producción académica validan la continuidad de estos programas como medidas de protección de la población en situación de vulnerabilidad.

Al mismo tiempo, a la par del análisis de sus efectos socioeconómicos, también se ha prestado atención a las dinámicas políticas específicas que se ven involucradas en este tipo de intervención (Alonso 2007, Bonvecchi *et al.* 2015, Martínez-Franzoni 2005). Estos programas han sido analizados en tanto constituyen estrategias de protección social que son fundamentalmente distintas de las políticas sociales tradicionales de los países desarrollados (Esping-Andersen 1993, Haggard y Kaufman 2008, Huber y Stephens 2001), enfatizando los criterios de elegibilidad de sus beneficiarios, su naturaleza no contributiva y su focalización en la población en situación de pobreza (Barrientos y Hulme 2008, Fiszbein y Schady 2009). Estas características suponen dinámicas políticas particulares que las distinguen de la política

social precedente y permiten el desarrollo de vínculos más directos entre actores implementadores de la política pública y beneficiarios.

La primera gran diferencia entre este tipo de intervención y la política social que la precede tiene que ver con la relación entre la administración estatal y la población beneficiaria. Las políticas de seguridad social predominantes en el siglo XX tenían base contributiva y sus beneficiarios formaban parte principalmente del sector formal de la economía, lo que había supuesto una institucionalidad de protección social mediada por instancias laborales que, a su vez, implicaba la exclusión de facto de sectores vulnerables sin vínculos laborales formales (Holland 2018, Lindert *et al.* 2006). Las transferencias monetarias, en cambio, no suponen contribuciones monetarias directas por parte del universo de beneficiarios a los que va dirigida la intervención y se focalizan en la población en situación de vulnerabilidad, lo que implica una relación directa entre la administración estatal y la población meta, con clara direccionalidad en la distribución de beneficios.

Otra particularidad de este tipo de programas que contrasta con la política social del siglo anterior tiene que ver con su *statu* legal. Si bien la protección social desarrollada durante el siglo anterior privilegiaba en la práctica a beneficiarios urbanos de ingresos medios, la misma se formuló en términos de derechos de ciudadanía universal (Haggard y Kaufman 2008) y llegó a contar con un respaldo legal que establecía obligaciones formales del Estado para su cumplimiento. Los programas de transferencias monetarias que ganaron ímpetu siglo XXI no han adquirido ese *statu* y modifican regularmente su cobertura en función de sus criterios de focalización y de su presupuesto, lo que supone variación periódica en el universo de beneficiarios. De esta manera, estos programas presentan patrones cambiantes de presencia

territorial y la inclusión de beneficiarios programas es pasible de ser atribuida a la gestión de cada administración estatal.

Por otro lado, estos programas tienden a establecer límites a la discreción gubernamental para su implementación cuando incorporan criterios estrictos de focalización, elegibilidad de beneficiarios y mecanismos de evaluación. La literatura ha argumentado que los diseños de este tipo de programas son débiles cuando surgen en contextos de gobierno alineado entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, que otorgan al Ejecutivo el margen de maniobra para diseñar programas con reglas operativas permeables a la discreción política y establecer periodos de expansión que coincidan con ciclos electorales. Por el contrario, los diseños son fuertes cuando surgen en contexto de gobierno dividido y crisis económica, que derivan en burocracias autónomas que permiten una implementación libre de manipulaciones políticas (De la O 2015). Cuán estrictos sean el diseño y los criterios de implementación de cada programa, explicados por los contextos nacionales que les dieron origen, determinan hasta qué punto los beneficiarios de las transferencias monetarias puedan llegar a ser incorporados en base a criterios ajenos a los de la focalización técnica. Estas características difieren entre programas, pero pueden perdurar en un mismo programa a lo largo de distintos gobiernos.

Este tipo de intervención ha sido implementado por gobiernos de distintos signos ideológicos alrededor del mundo, si bien ganaron ímpetu en América Latina durante los años del “giro a la izquierda” de los gobiernos de la región (Pribble 2013), por lo que a nivel continental se los identifica generalmente con políticas progresistas. No obstante, la naturaleza focalizada y fiscalmente moderada de estos programas no supone la presencia de grandes coaliciones progresistas en los sistemas políticos que los adoptan, ya que su implementación no requiere reformas estructurales ni redistribución significativa de ingresos o propiedades al interior de

los países (Hunter y Power 2007, 17). Debido a ello, se ha observado también que gobiernos ideológicamente conservadores de la región los han iniciado y expandido respondiendo a incentivos electorales (Altman y Castiglioni 2020, Castiglioni 2020). En este sentido, al concentrar la atención en América Latina, se observa que la adopción de este tipo de programas ocurrió como efecto de transferencias de políticas públicas durante la primera década del siglo XXI (Osorio-Gonnet 2015, Sugiyama 2011), sin que las preferencias ideológicas de los gobiernos de turno hayan condicionado su adopción.

La rápida expansión de estos programas a distintos lugares del mundo ha estado acompañada de una producción académica que analiza este tipo de intervención tanto como resultado de dinámicas políticas previas, así como causa de dinámicas políticas resultantes.<sup>2</sup> La literatura que los aborda como resultados de dinámicas políticas preexistentes –como variable dependiente– ha observado que sus patrones de implementación y expansión territorial suelen estar determinados por incentivos políticos, además de factores estructurales e institucionales que se presentan de manera heterogénea entre los distintos países. El análisis de la dimensión política de su implementación se sustenta en el argumento que éstos pueden llegar a ser medios ideales para la distribución de fondos con objetivos electorales, además de sus objetivos socioeconómicos expresados formalmente, debido a que proporcionan beneficios monetarios individualizados a una población claramente definida (Zucco 2013a, 810). En este sentido, se ha señalado que los programas de asistencia social generan réditos electorales de manera más eficiente que los programas del tipo universal, ya que es más fácilmente demostrable cualquier aumento en el número de personas beneficiadas por una administración (Taylor-Robinson, 2010), así como los impactos directos de los beneficios sobre sus vidas (Akhmedov y Zhuravskaya, 2004).

---

<sup>2</sup> Blofield (2019) realiza una revisión crítica de la bibliografía más reciente publicada sobre políticas sociales en América Latina, identificando sus múltiples aportes para la comprensión de la expansión de la protección social en el continente así como las variaciones que han ido apareciendo entre los programas de los distintos países.

Se ha identificado que los patrones de distribución y expansión de programas de asistencia social llegan a responder a cálculos partidarios realizados por los gobiernos de turno, atendiendo al mapa electoral, para favorecer a gobiernos locales alineados políticamente a los nacionales o para castigar a sus adversarios políticos mediante la distribución de planes. El direccionamiento estratégico de estos programas, a su vez, llega a responder a cálculos electorales que buscan mantener votantes leales de los partidos o atraer votantes con preferencias cambiantes (Aytaç 2014, Calvo y Murillo 2013, Garay 2007 y 2016, Magaloni *et al.* 2007, Niedzwiecki 2018, Schady 1999, Szwarcberg 2012 y 2013, Weitz-Shapiro 2006). La posibilidad de direccionar estratégicamente la expansión de estos programas, no obstante, supone que actores partidarios puedan manipular efectivamente las listas de beneficiarios (Fried 2011), por lo que aquellos programas que posean criterios de implementación estrictos quedarían fuera de esta explicación.

Por otro lado, la literatura sobre clientelismo que ha estudiado programas de asistencia social también tiende a afirmar que sus patrones de implementación son utilizados en el proceso de generación o mantenimiento de redes clientelares. Estas redes se sustentan en la interacción repetida entre maquinarias partidarias y votantes, que ocurre en tanto los partidos pueden monitorear las acciones de las bases y ambas partes perciben que la interacción continuaría indefinidamente en el futuro (Stokes 2005). Se ha observado que, cuando los programas de asistencia social son distribuidos en términos de beneficios selectivos, éstos llegan a estructurar relaciones de largo plazo que generan expectativas de comportamiento entre ambas partes (Alonso 2007, Auyero 2001, Finan y Schechter 2012, Sandberg y Tally 2015, Zarazaga 2015). Sin embargo, como lo advierte Szwarcberg (2013), para que este patrón de relacionamiento funcione es necesario que los partidos tengan la capacidad para distribuir los



beneficios en clave particularista a cambio de apoyo político y que también prefieran hacerlo, lo que depende de la naturaleza de los vínculos de cada partido con sus bases antes que con particularidades inherentes a este tipo de política pública. De esta manera, la utilización clientelar de las transferencias monetarias dependería de las prácticas de los partidos involucrados en su administración, además de la permeabilidad de cada programa para la definición de beneficiarios mediante manipulación partidaria.

La implementación de los programas de transferencias también ha sido abordado por la literatura dedicada a analizar la acción de grupos sociales organizados, que observa a esta última como causa de los patrones de distribución territorial de beneficios y que, a su vez, se fortalece de los recursos distribuidos mediante un efecto de retroalimentación (Campbell 2003, Pierson 1993). Existe evidencia de que estos programas han llegado a potenciar la actividad política organizada de sectores socioeconómicos informales, ayudándolos a superar sus problemas de acción colectiva al integrarlos a su proceso administrativo (Garay 2007 y 2016). Cuando grupos de beneficiarios efectivos y potenciales logran organizarse colectivamente, su movilización con demandas de mayor cobertura de beneficios incidiría en el patrón de expansión geográfica de los programas, utilizados como herramienta para mitigar intensidad de las movilizaciones sociales (Garay 2007 y 2016, Lodola 2005, Weitz-Shapiro 2006). Así, la distribución territorial de programas de asistencia social que ocurre como consecuencia de la acción de grupos sociales organizados supone la presencia en el sistema político de organizaciones sociales capaces de incidir en la política pública mediante su movilización, además de la maleabilidad de las listas de beneficiarios según criterios ajenos a la focalización técnica y la voluntad política de sus administradores de direccionar estratégicamente la intervención.

Por su parte, la misma presencia de actores colectivos movilizados en torno a programas de asistencia social se vincula a los legados de las políticas sociales que los precedieron, que llegaron a configurar a su alrededor intereses colectivos que se activaron políticamente debido al sentido de derecho que los sectores beneficiarios desarrollaron a partir de su acceso a esquemas de protección estatal (Ingram y Schneider 2008). En contrapartida, la ausencia de legados de políticas públicas sienta las bases para la ausencia de actores movilizados en torno a este tipo de intervención: en sistemas donde no se ha desarrollado una institucionalidad pública de bienestar y se ha normalizado el acceso a la asistencia social en clave informal, sectores importantes de la población se tornan menos interesados en soluciones programáticas y llegan a favorecer las intervenciones en clave particularista (Holland 2017, 238). De esta manera, los legados de política pública aparecen como condición necesaria para las explicaciones que vinculan causalmente el comportamiento político de los beneficiarios a la implementación de programas de asistencia social de este tipo, en tanto determinan las expectativas redistributivas de la población.

Se observa, entonces, que los vínculos causales entre el comportamiento de diversos actores políticos y los resultantes patrones de implementación de programas focalizados de asistencia social llegan a ocurrir en función de las condiciones particulares del sistema político en el que tienen lugar, las cuales delimitan el alcance de la generalizabilidad de sus conclusiones. Este tipo de condiciones también son identificables al analizar el vínculo causal entre variables políticas y la implementación de transferencias monetarias en sentido causal opuesto, es decir, al analizar la implementación de estos programas como causa del comportamiento político observado. A continuación se revisa la literatura que ha sido producida sobre los efectos políticos de este tipo de programas, identificando las hipótesis que han sido previamente estudiadas y los disensos explicativos que aún persisten en esta área.

### 3. Las transferencias monetarias como causas de efectos electorales

La literatura que estudia a los programas de transferencias monetarias como causa de reconfiguraciones en el comportamiento político –en tanto variable independiente– es amplia, si bien resulta comparativamente menor que la que se encarga de analizar sus impactos socioeconómicos (Barrientos 2022). Esta literatura se basa en el argumento de que los programas sociales, en términos más amplios, inciden en el comportamiento político de sus beneficiarios mediante la provisión de recursos materiales y cognitivos que disminuyen los costos de su actividad política, además del desarrollo de un sentido de derecho legítimo a posicionarse políticamente vinculado a su autopercepción ciudadana (Campbell 2003).

En este sentido, se ha identificado que las transferencias monetarias han llegado a incidir de manera positiva en la confianza de la población en los gobiernos locales (Julia *et al.* 2014), en el compromiso cívico de sus beneficiarios (Evans *et al.* 2019) y en la misma participación electoral.<sup>3</sup> También se ha observado que participar de estos programas no mitiga las actitudes críticas de sus beneficiarios respecto a casos de corrupción o al desempeño macroeconómico de sus gobiernos (Pavão 2016). En lo que respecta a su impacto en el capital social, se ha encontrado evidencia de que este tipo de programas genera impactos positivos en la participación comunitaria, contrarrestando las preexistentes sensaciones de desconfianza hacia integrantes su comunidad (Attanasio *et al.* 2015). Asimismo, se ha encontrado evidencia de que estos programas llegan a incidir en la disminución del conflicto civil, al impulsar la

---

<sup>3</sup> No obstante, la evidencia empírica en este sentido es contradictoria. Existe evidencia de incidencia positiva de las transferencias monetarias en el aumento de la participación electoral (Chen 2013, Conover *et al.* 2020, De la O 2013, Hunter y Power 2007, Schober 2019), aunque también evidencia de incidencia mixta o nula en este indicador del comportamiento político (Julia *et al.* 2014, Imai *et al.* 2020).

economía local e imponer condicionalidades que dificultan la recepción de transferencias a quienes forman parte de grupos armados (Crost *et al.* 2016).

De manera particular, en las últimas décadas se ha observado una creciente producción académica concentrada en explicar los efectos electorales que producen las transferencias monetarias, atendiendo a la medida en que favorecen electoralmente a sus gobiernos. La literatura ha verificado que programas de asistencia estatal focalizada que incluyen transferencias monetarias han generado efectos electorales favorables para los gobiernos que las implementaron en Perú (Schady 1999), en Brasil (Corrêa 2015, Hunter y Power 2007, Zucco 2008, 2013a y 2015), en Alemania (Bechtel y Hainmueller 2011), en Colombia (Baez *et al.* 2012, Conover *et al.* 2020, Nupia 2011), en Uruguay (Manacorda *et al.* 2011), en India (Mitra y Mitra 2021), en Rumania (Pop-Eleches y Pop-Eleches 2012), en Filipinas (Labonne 2013), en Honduras (Linos 2013), en México (De La O 2013 y 2015, Díaz-Cayeros *et al.* 2016), en Malawi (Dionne y Horowitz 2016), en Turquía (Marschall *et al.* 2016), en Pakistán (Ghorpade y Justino 2019), así como en América Latina en su conjunto (Layton y Smith 2015).<sup>4</sup> El único meta-análisis disponible que sistematiza los efectos encontrados por la literatura sobre el vínculo entre transferencias monetarias y resultados electorales favorables a sus gobiernos corrobora la significatividad del impacto electoral que generan (Araújo 2021).<sup>5</sup> La diversidad de contextos estructurales e institucionales en los que se han verificado efectos electorales positivos de este tipo de asistencia, además de la diversidad de legados de políticas de bienestar, niveles de centralización en la implementación de las políticas públicas o características de los sistemas de partidos de los países en que esta relación causal ha sido

---

<sup>4</sup> Kosec y Mo (2019, xi) presentan una síntesis comparativa de la literatura producida que analiza los efectos políticos de programas de transferencias monetarias de distintas partes del mundo, clasificando los trabajos de acuerdo a los casos nacionales estudiados, las bases de datos que utilizan, el nivel de agregación territorial de los datos analizados, así como las distintas variables dependientes utilizadas como indicadores de actitudes políticas.

<sup>5</sup> El mencionado meta-análisis se basa en publicaciones sustentadas en experimentos naturales, identificados a partir de la implementación de los programas PANES de Uruguay, PRAF y Bono de Honduras, Progreso de México, 4Ps de Filipinas, PNPM Generasi de Indonesia y Familias en Acción de Colombia (Araújo 2021, 3).

observada, permiten descartar la incidencia exclusiva de alguna de estas variables nacionales como definitorias de los efectos verificados.

La literatura que ha utilizado datos agregados para verificar esta relación causal se basó tempranamente en evidencia relacionada al programa brasileño *Bolsa Família*. En su análisis de la victoria de Luiz Inácio da Silva en Brasil en el año 2006, Hunter y Power (2007) encontraron que el aumento en el poder adquisitivo de la población en situación de pobreza fomentado en parte por *Bolsa Família* permitió a este candidato consolidar una base electoral distinta a la del Partido de los Trabajadores (PT) en el territorio brasileño. También respecto a este programa, Zucco (2008, 2013a) estimó sus efectos en los resultados de sucesivas elecciones presidenciales de ese país mediante herramientas de inferencia causal para datos observacionales, identificando que el programa genera réditos electorales para los candidatos del partido de gobierno independientemente de cuál sea ese partido, si bien señala que no llega a generar realineamientos en las preferencias electorales a largo plazo (Zucco 2015).

También se han analizado los efectos electorales generados por los programas de este tipo en México, mediante variadas estrategias de inferencia causal. De La O (2013) revisó los efectos electorales del programa Progresá, valiéndose del diseño experimental de la implementación original de ese programa, concluyendo que la inscripción temprana al programa condujo a aumentos sustanciales en el voto a favor del partido de gobierno agregados al nivel de precintos electorales en las elecciones presidenciales del año 2000. Por su parte, al analizar los efectos de los programas Pronasol y Progresá/Oportunidades en los cambios en los votos agregados ocurridos entre las elecciones presidenciales mexicanas de 1988–1994, de 1994–2000 y de 2000–2006, Díaz-Cayeros *et al.* (2016) identificaron que los beneficiarios recompensan a sus gobernantes independientemente de su identidad partidaria.

Efectos similares han sido encontrados en las elecciones presidenciales en Colombia. Nupia (2011) utilizó datos agregados a nivel municipal de ese país de los años 2002 a 2010 para verificar la relación causal señalada, concluyendo que la coalición gobernante efectivamente resultó recompensada en las urnas como consecuencia del aumento de beneficiarios del programa Familias en Acción (FA).<sup>6</sup> El autor también encontró que el efecto es mayor en aquellos municipios identificados ideológicamente con la coalición gobernante, si bien se mantiene el sentido positivo y estadísticamente significativo del efecto en aquellos municipios gobernados por actores sin afinidad ideológica al gobierno central.

Sin embargo, los efectos causales que estos programas generan en los resultados electorales no han sido consensuados en lo que respecta a los distintos niveles de representación política involucrados en su implementación. Al analizar los efectos electorales del Programa de Asignación Familiar (PRAF) en Honduras, Linos (2013) identificó que el programa llegó a generar efectos favorables para las autoridades municipales pero no encontró efectos similares en lo que respecta a las autoridades nacionales. También se ha señalado que las transferencias condicionadas implementadas en Indonesia incidieron positivamente en los votos obtenidos en ese país por candidatos legislativos del partido oficialista, pero no se encontraron efectos electorales favorables para el Presidente en ejercicio (Julia *et al.* 2014). En contrapartida, en Uganda, se observó que beneficiarios de políticas sociales focalizadas favorecieron electoralmente a candidaturas de la oposición tras su participación en programas de lucha contra la pobreza (Blattman *et al.* 2018). De esta manera, si bien los análisis de datos

---

<sup>6</sup> Baez *et al.* (2012) coinciden en la identificación de estos efectos al analizar el programa FA en Colombia valiéndose de un diseño de regresión discontinua en base a datos de encuesta, además de encontrar que los beneficiarios de este programa se muestran más proclives a la participación electoral. Las conclusiones de Nupia han sido corroboradas más recientemente también por Conover *et al.* (2020) quienes, en base a resultados electorales desagregados a nivel de urnas de votación, logran identificar efectos positivos del programa FA en la participación electoral y las preferencias políticas de sus beneficiarios hacia el gobierno de turno.

electorales agregados señalados anteriormente tienden a mostrar efectos positivos significativos que ocurren como resultado de la implementación de estos programas, no es posible realizar una afirmación teórica taxativa acerca de esta relación causal y resulta importante la puesta a prueba iterativa de esta hipótesis para aumentar la confianza en la validez de las conclusiones alcanzadas previamente (Giraudy y Niedzwiecki 2022, 394).

Por otro lado, la revisión de esta relación causal resulta necesaria también debido a que la misma ha sido discutida al observarse divergencias entre los efectos encontrados por distintas estrategias metodológicas y distintas especificaciones en los modelos utilizados. A diferencia de los trabajos de De la O (2013, 2015) o Díaz-Cayeros *et al.* (2016), el reciente trabajo de Imai *et al.* (2020) basado en datos obtenidos de un experimento de selección aleatoria a gran escala y un experimento natural no encontró efectos electorales significativos del programa Progresá en México. Respecto al caso de Brasil, Corrêa y Cheibub (2016) incluso llegaron a identificar externalidades electorales negativas de *Bolsa Família* entre sectores de ingresos medios en Brasil, en base a datos de encuesta. En Ecuador, Ponce y Curvale (2020) examinaron el impacto del programa Bono de Desarrollo Humano sobre el comportamiento electoral, pero encontraron que las transferencias no tuvieron impacto significativo en la intención de voto que resultara favorable al gobierno de turno, concluyendo que serían los factores contextuales que influyen en el voto retrospectivo los que podrían desempeñar un papel fundamental en este vínculo causal. Estos análisis mantienen abiertas las hipótesis acerca de los efectos electorales producidos por las transferencias monetarias, pero también invitan a avanzar hacia la verificación de los posibles mecanismos mediante los cuales la relación causal llega a ocurrir.

Una aproximación más desarrollada del mecanismo mediante el cual se llegan a generar estos efectos es la planteada por Layton y Smith (2015), quienes encontraron que programas de este tipo producen efectos electorales favorables para sus gobiernos al alterar los cálculos de utilidad de los beneficiarios en función de su racionalidad limitada. Los autores analizan de manera conjunta a los países de América Latina en base a datos de encuesta y concluyen que estos programas fomentan la participación electoral de sus beneficiarios e inciden en sus preferencias a favor del partido de gobierno, particularmente cuando la administración de los programas se vincula a la gestión del Poder Ejecutivo de manera clara, independientemente de su identidad partidaria. De esta manera, la claridad en la atribución de responsabilidad del programa es planteada como mecanismo que interviene en la generación de resultados electorales favorables a sus gobiernos al incidir en las preferencias electorales de sus beneficiarios, mecanismo que será desarrollado a continuación.

#### 4. Atribución de responsabilidad como mecanismo causal

Partiendo de las observaciones realizadas por Layton y Smith (2015), el argumento que guía la presente investigación se enmarca en la literatura acerca de la atribución de responsabilidad por las políticas públicas como mecanismo que fundamenta el voto racional. En un sistema electoral, la atribución de responsabilidad es el proceso cognitivo mediante el cual los votantes identifican quién es responsable de un problema o situación política (Lupia y McCubbins 1998).

De acuerdo a la literatura tradicional que explica el voto económico, los gobiernos en ejercicio son evaluados por la población por las condiciones económicas que perciben al momento de las elecciones, que en consecuencia los castigan o recompensan en las urnas



(Kramer 1971, Kirchgässner 2019). Respecto a América Latina, se ha observado a nivel que el electorado llega a recompensar o castigar en las urnas a sus gobernantes por su desempeño económico a nivel nacional, incluso cuando el mismo esté causado por factores externos a su control (Murillo y Visconti 2017). En esta región también se ha encontrado evidencia de que las preferencias electorales tienden a estar determinadas por cálculos egotrópicos del desempeño económico del gobierno en contextos de menor desarrollo económico (Singer y Carlin 2013). En esta línea, debido a que las transferencias monetarias producen un aumento marginal del bienestar perceptible entre la población beneficiaria y sus comunidades, éstos son persuadidos de votar por el partido de gobierno motivados por evaluaciones de su desempeño programático (Díaz-Cayeros y Magaloni 2009).

La claridad en la responsabilidad, comprendida como las características del contexto político nacional que delinean la capacidad del electorado para atribuir responsabilidad de las decisiones económicas o políticas a instituciones, partidos o actores particulares dentro del gobierno nacional, es planteada como una cualidad sistémica que resulta indispensable para que todo beneficio llegue a incidir en las preferencias electorales de la población a favor del gobierno en ejercicio (Anderson 2006, 450). Por su parte, en intervenciones públicas en que la claridad en la responsabilidad es menos nítida, los actores con intereses electorales pueden generar esa atribución de responsabilidad de manera directa, mediante la vinculación explícita de determinadas identidades políticas con la implementación de la política pública, o de manera indirecta, mediante la vinculación simbólica de la imagen de determinados actores a su implementación (Layton y Smith 2015, 858). La atribución de responsabilidad, entonces, comprende un conjunto de acciones que generan un sentido de respuesta a las necesidades de la población por parte de gobernantes electos, independientemente de la cualidad sistémica o particularista de la intervención pública.

Si bien la atribución de responsabilidad es importante como parte del proceso de rendición de cuentas electoral en las democracias (Przeworski *et al.* 1999), la capacidad que los ciudadanos poseen para asignar debidamente la responsabilidad por los resultados de las políticas públicas depende del nivel de control que los gobiernos demuestren tener sobre las mismas (Powell y Whitten 1993). Se ha señalado que la claridad en la responsabilidad institucional difiere según áreas de política pública y que la capacidad de los gobiernos para controlar la narrativa sobre el origen de esas políticas resulta clave en su proceso de atribución (Carlin *et al.* 2015). Este proceso se complejiza cuando involucra dinámicas gubernamentales multinivel, ya que la asignación correcta de responsabilidad puede resultar difícil cuando las líneas de responsabilidad pública entre los distintos niveles de gobierno son poco claras, requiriendo un importante esfuerzo por parte del electorado para lograr atribuciones precisas del desempeño gubernamental (Anderson 2006, 450).

En lo que respecta a la población, su definición de preferencias electorales vinculadas al desempeño gubernamental es explicada en base a los preceptos de la racionalidad limitada<sup>7</sup>: los electores cuentan con información imperfecta sobre las efectivas competencias que poseen los diversos actores políticos (Guiteras y Mobarak 2015, 2) y, debido a que el ejercicio de atribución de responsabilidad es un proceso complejo, se valen de impresiones generales sobre la gestión pública para definir su voto (Johns 2011). En ese sentido, la definición de preferencias electorales basadas en evaluaciones del desempeño gubernamental comprende reglas heurísticas que simplifican la información disponible, si bien llegan a formar imágenes parciales o sesgadas de la realidad (Sniderman *et al.* 1991). En el caso de dinámicas multinivel, la literatura reconoce que una estrategia de simplificación de la responsabilidad

---

<sup>7</sup> Para una sistematización reciente de la literatura desarrollada sobre la racionalidad limitada ver Shannon *et al.* (2019)

por la gestión es lograda mediante la acción de actores partidarios presentes a nivel local quienes, en contextos de competencia electoral, trabajan para direccionar la responsabilidad por las políticas públicas hacia el partido de gobierno (Johns 2011, 57).

Esta dinámica afecta de manera particular a los programas transferencias monetarias debido a que poseen gran visibilidad y suelen estar fuertemente identificados con las administraciones que los implementan, lo que les otorga un nivel de atribución de responsabilidad distinto al de otras políticas sociales (Niedzwiecki 2016, 458) y los hace vehículos ideales para alcanzar metas políticas además de sus metas de asistencia social (Weitz-Shapiro 2006, 124). Debido a su cualidad focalizada, la población meta tiene consciencia de que estos programas no alcanzan a la totalidad de beneficiarios potenciales y suelen estar mal informados sobre sus fuentes de financiamiento o la naturaleza de la participación del gobierno en la intervención, por lo que llegan a atribuir sus efectos socioeconómicos a la capacidad de los representantes políticos para atraer recursos para el beneficio de la comunidad (Cruz y Schneider 2017, 4). El proceso de selección de beneficiarios o los criterios técnicos que definen la intervención tampoco son necesariamente conocidos por la población (Manacorda *et al.* 2011) y pueden ser manipulados discursivamente por los actores políticos involucrados en su implementación, quienes pueden incluso valerse de amenazas de discontinuación de los programas con fines políticos (Schedler 2000).

Se ha señalado que la atribución de responsabilidad es una estrategia que genera apoyo político incluso cuando se otorga de manera indebida, como cuando los fondos de los programas provienen de la cooperación internacional o cuando la decisión sobre su asignación responde a criterios técnicos estrictos (Guiteras y Mobarak 2015, Cruz y Schneider 2017). Debido al rédito político que generan, los gobiernos locales liderados por partidos opositores

al del gobierno nacional llegan a obstaculizar la implementación de este tipo de intervención (Niedzwiecki 2016). Esto ha sido observado en Brasil, donde el poder político autónomo ejercido por los gobiernos estatales es grande, por lo que el diseño del programa de transferencias monetarias elaborado por el gobierno central sobrepasa a los gobiernos estatales para su implementación (Fenwick 2009). También existe evidencia de que, en ese mismo país, el gobierno federal suele canalizar recursos a través de organizaciones no estatales para la implementación de la política social, para evitar que los distintos niveles de gobierno puedan atribuirse indebidamente responsabilidad por la intervención (Bueno 2017).

La atribución de responsabilidad en clave particularista generada en torno a programas de asistencia social se sustentaría en la ausencia de legados de políticas públicas que predispongan a la población a exigir el cumplimiento de sus derechos. Así, en los casos donde existen institucionalidades de bienestar afianzadas y antecedentes de políticas sociales, se asume que la responsabilidad es sistémica (Niedzwiecki 2016). En contrapartida, en ausencia de una institucionalidad de bienestar que haya generado expectativas redistributivas programáticas entre la población o que proporcione a los beneficiarios la información suficiente para identificar el origen de los beneficios monetarios transferidos por estos programas, la atribución de responsabilidad dependería de la capacidad de quienes forman parte de la implementación del programa para generarla.

La identificación de programas de transferencias monetarias con un partido o actor político determinado aparece, entonces, como una condición necesaria para que los votantes reditúen a los políticos en las urnas en función de estos beneficios focalizados (Niedzwiecki 2018, 40). Que un programa posea blindaje administrativo contra la manipulación partidaria de sus listas de beneficiarios no elimina la posibilidad de que sus agentes de implementación actúen como

operadores políticos, o que utilicen su trabajo para atribuir a su partido la responsabilidad por la distribución de planes, posibilitando así la generación de réditos electorales. De esta manera, a pesar de la gran visibilidad que tienen las transferencias monetarias y sus impactos socioeconómicos, la responsabilidad que los gobiernos puedan atribuirse por estos programas no puede ser asumida como constante en el vínculo causal analizado.

Las capacidades distintas que poseen los gobiernos para atribuirse responsabilidad por este tipo de programas, en tanto mecanismo que les permite generar efectos electorales favorables en contextos de débil institucionalidad de bienestar, aún no han sido analizadas. Atendiendo a ello, se propone ahora verificar la existencia de esta relación causal en base al análisis de los réditos electorales generados a nivel local por un mismo programa pero durante gobiernos de distintos partidos, cuyas capacidades para atribuirse responsabilidad por los beneficios proveídos sean diferentes. Esta relación debería ser observable al nivel de la menor unidad de análisis de votos agregados con representación política propia que llegue a tener incidencia en la implementación de las transferencias, que es la unidad administrativa más cercana a las comunidades. El nivel de agregación distrital permite analizar el impacto de las transferencias teniendo en cuenta el contexto estructural de las familias beneficiarias y sus comunidades: en la medida que las transferencias monetarias regulares generan un impacto positivo en la actividad económica del distrito, esto puede influir en las preferencias electorales agregadas de esta población.

*H1: El aumento de beneficiarios genera efectos positivos en los votos agregados a nivel distrital por el partido de gobierno nacional, en función de su capacidad de generar rédito electoral.*

También se propone que los efectos electorales son contingentes a la presencia a nivel local de características demográficas y políticas que potencien la atribución de responsabilidad por este tipo de programas. Debido a que el beneficio marginal de las transferencias monetarias son mayores entre poblaciones económicamente vulnerables (Díaz-Cayeros y Magaloni 2009) y que este sector del electorado tiende a definir sus votos en base a cálculos egotrópicos del desempeño económico del gobierno (Singer y Carlin 2013), se espera que el nivel de vulnerabilidad de cada localidad condicione el rédito electoral favorable al partido de gobierno producido por las transferencias monetarias.

Asimismo, debido a que el ejercicio de atribución de responsabilidad se relaciona al nivel de control que los gobiernos demuestren tener sobre las políticas públicas, se espera que esa atribución ocurra con mayor fuerza en localidades con menos población, donde los representantes políticos tengan mayor cercanía con las comunidades. El menor tamaño de población puede facilitar la atribución de responsabilidad por la política pública debido a que es más probable que los ciudadanos tengan un contacto directo con actores partidarios y las instituciones estatales. La importancia de esta cercanía ha sido observada por la literatura que explica que las estructuras burocráticas encargadas de implementar políticas sociales pueden ser utilizadas para obtener información más precisa sobre los beneficiarios y comprender sus preferencias, especialmente en comunidades pequeñas, debido a la estrecha relación existente entre los agentes encargados de la implementación del programa y la población beneficiaria que les permite tener un conocimiento más detallado de su situación, necesidades, preferencias y contexto (Albertus 2012). Además, el tamaño de la población influye en la capacidad de los partidos políticos para establecer vínculos a nivel local y monitorear las preferencias políticas de las bases, mientras que la cercanía de la población a las redes políticas locales aumenta su acceso a bienes distributivos (Calvo y Murillo 2013).

Se espera, además, que la presencia a nivel local de autoridades políticas del mismo partido que el del gobierno central refuerce la identificación de la intervención con su identidad partidaria (Labonne 2013). Atendiendo a las estrategias de actores partidarios que operan a nivel local y que, en contextos de competencia electoral, se esfuerzan por atribuir la responsabilidad de las políticas públicas al partido gobernante (Johns 2011), la identidad política de quienes encabezan los gobiernos locales podría ser un factor importante en el proceso de atribución de responsabilidad por la política pública. En este mismo sentido, se espera que la capacidad de los políticos locales para asignar responsabilidad por la intervención al partido de gobierno nacional se encuentre condicionada por la presencia local de opciones partidarias en competencia que puedan incidir en el direccionamiento de esa responsabilidad, por lo que el número efectivo de partidos políticos distritales resultaría un factor atenuante de la atribución generada.

Los mencionados condicionantes estructurales y políticos de las preferencias electorales distritales pueden interactuar con el aumento de beneficiarios de las transferencias monetarias a ese nivel, en relación con su atribución de responsabilidad partidaria. Atendiendo a ello, se plantea que los efectos electorales hipotetizados también se encontrarán condicionados por la presencia distrital de variables demográficas y políticas que refuercen esa atribución de responsabilidad partidaria por los beneficios institucionales.

*H2: El aumento de beneficiarios genera efectos positivos en los votos obtenidos a nivel distrital por el partido de gobierno nacional, en coincidencia con la presencia de condiciones demográficas y políticas que potencien la atribución de responsabilidad.*

La verificación de estas hipótesis requieren evidencia empírica que atienda a las condiciones de alcance señaladas y permita validar el modelo explicativo del vínculo causal planteado. El programa *Tekoporã* en Paraguay resulta adecuado para ello, en tanto fue desarrollado en un contexto de débil institucionalidad de bienestar (Duarte-Recalde 2018), posee un diseño estricto que dificulta la manipulación partidaria de sus beneficiarios (De la O 2015, Pavão 2016) y ha presentado un patrón de expansión territorial que permite la identificación de contrafácticos adecuados para la realización de inferencias causales durante tres periodos de gobierno distintos. El programa específico seleccionado aún no ha sido analizado en lo que respecta a sus efectos electorales, por lo que su misma selección como fuente de evidencia empírica comprende un aporte original a la literatura especializada.

El análisis realizado en base a un único caso nacional permitirá controlar por variables del tipo estructural, institucional y del sistema político que pudieran resultar explicativas al comparar distintos contextos nacionales, mientras que la selección de un único programa social permitirá controlar por variables relativas al diseño de la intervención que inciden en la atribución de responsabilidad por la implementación de este tipo de programas. A su vez, la implementación de un mismo programa por parte de partidos políticos con capacidad variable para generar atribución de responsabilidad por la política pública permitirá verificar la presencia de este mecanismo como explicación del vínculo causal. A continuación se presenta el programa indicado y se introducen las características del contexto político en que se encuentra inserto, que permitirán verificar la relación causal propuesta.



## 5. El programa de transferencias monetarias condicionadas *Tekoporã*

*Tekoporã* es un programa de transferencias monetarias condicionadas implementado en Paraguay desde el año 2005. El programa fue adoptado como parte de la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social (ENLP), primer proyecto gubernamental enfocado en la protección social en Paraguay desde la apertura a la democracia en 1989, que coincidió con la ola de programas focalizados transferidos entre países de medianos ingresos que buscaban la reducción de la pobreza mediante la asistencia social y la formación de capital humano (Fiszbein y Schady 2009, Osorio-Gonnet 2015, Sugiyama 2011). Desde su creación, *Tekoporã* ha formado parte importante del repertorio de políticas sociales de los sucesivos gobiernos en Paraguay, al punto que ha estructurado la incipiente institucionalidad de bienestar que se encuentra vigente en ese país (Duarte-Recalde 2018).

Este programa pasó de cubrir 5 distritos del país en su fase piloto a 253 distritos en el año 2017, que representó la totalidad del territorio paraguayo. En coincidencia con lo indicado en la literatura (Altman y Castiglioni 2020, Castiglioni 2020, De la O 2015), los distintos gobiernos que han implementado este programa coincidieron en expandirlo en términos territoriales y presupuestarios a pesar de sus diferentes signos políticos y preferencias programáticas. Los partidos políticos que se sucedieron al frente de estos gobiernos, no obstante, presentan diferencias en sus capacidades para generar atribución de responsabilidad por sus políticas públicas, por lo que este programa proporciona evidencia adecuada para poner a prueba las hipótesis que guían la investigación.

*Tekoporã* ha sido clasificado entre los programas de transferencias monetarias condicionadas que presentan diseño y criterios de implementación más estrictos de América Latina (De La O

2015, Pavão 2016), características que lo blindan contra la manipulación partidaria de sus listas de beneficiarios. La institución estatal encargada de implementar el programa entre 2005 y 2017 fue la Secretaría de Acción Social (SAS) del Gabinete Social de la Presidencia de la República. Esta instancia estuvo encargada de determinar la focalización de la intervención mediante el Índice de Priorización Geográfica para la Inversión en Pobreza Extrema (IPG) y el Índice de Calidad de Vida (ICV) (Resolución N° 234/2005). Una vez definidos los beneficiarios, la implementación del programa en territorio contaba con la participación de Unidades Distritales –que coinciden con circunscripciones electorales– que sirvieron de nexo entre la Coordinación institucional del programa, las organizaciones locales y los mismos beneficiarios. Cada Unidad Distrital contó con la presencia de una Mesa de Participación Ciudadana, conformada por referentes sociales locales que validaban las listas elaboradas por la SAS y que sumaban su trabajo al de los Coordinadores Departamentales, Coordinadores Distritales y facilitadores comunitarios. Los múltiples puntos de control para la definición de beneficiarios incluidos en el diseño del programa dificultaron el potencial direccionamiento partidario de las transferencias por parte del gobierno central durante sus años de expansión territorial.

Estas características del diseño implicaron una innovación institucional en un país sin legados de atención programática a las poblaciones vulnerables. Se ha señalado que otros programas focalizados adoptados en la misma región se implementaron luego de experiencias previas similares: Asignación Universal por Hijo fue precedido por el Plan Familias y el programa Jefes y Jefas de Hogares en Argentina, *Bolsa Família* fue precedido por los programas *Bolsa Escola* y *Bolsa Alimentação* en Brasil, Comunidades Solidarias fue precedido por la Red Solidaria en El Salvador, Oportunidades fue precedido por el programa PROGRESA en México y Asignaciones Familiares fue precedido por PANES en Uruguay (Corrêa 2015, 68).

A diferencia de esos programas, al momento de su adopción original en Paraguay, *Tekoporã* carecía de legados de políticas de asistencia social que atendieran de manera sistemática a su población objetivo y se insertaba en un esquema más amplio de políticas públicas formuladas con sesgos particularistas (Molinas *et al.* 2011).

Los legados de protección social de base contributiva en Paraguay eran débiles y no se identificaba una instancia con responsabilidad clara por la provisión de estos servicios: sólo 38,1% de la población asalariada de ese país contribuía a la seguridad social frente al 65,3% regional, en tanto los servicios se concentraban en zonas urbanas y eran proveídos de manera fragmentada por instituciones descoordinadas entre sí (Bertranou *et al.* 2003, 32-34).<sup>8</sup> Por su parte, la política de asistencia social dirigida a poblaciones vulnerables se había caracterizado por sus rasgos clientelares (García 2003) y había sido desplegada desde instituciones de beneficencia “en forma fragmentada y con baja cobertura” (García 2017, 60), lo que configuró una institucionalidad de bienestar incapaz de atender a las necesidades de esta población de manera eficiente. Debido a ello, pese a los criterios técnicos estrictos para la selección de beneficiarios y los múltiples puntos de control de las listas en el diseño de *Tekoporã*, los beneficios distribuidos como parte de este programa resultaron pasibles de ser atribuidos discursivamente a la capacidad de determinados actores políticos para gestionarlos, antes que al funcionamiento institucional de la intervención.

A su vez, la responsabilidad que la población paraguaya llega a atribuir a actores partidarios por los beneficios obtenidos se vincula a prácticas afianzadas durante las décadas de dictadura en este país, que persistieron luego del cambio de régimen. Parte de la estrategia de la dictadura militar de Alfredo Stroessner (1945-1989) para fomentar y mantener lealtades

---

<sup>8</sup> Para profundizar en el debate teórico acerca de la importancia de la coordinación interinstitucional multinivel en términos más amplios, ver Gutiérrez y Alonso (2018).

políticas entre amplios sectores de la población fue la de valerse de una extensa red de seccionales y subseccionales vinculadas a su partido de gobierno, presentes en todo el territorio paraguayo, que servían “como una red para la distribución de patronazgo y para el ejercicio del control político y la vigilancia” (Setrini 2011, 16) mediante el contacto directo con la población. Desde estos espacios partidarios se atendía de manera inmediata a muchas de las necesidades de asistencia social de sus localidades, fomentando la atribución de responsabilidad por el bienestar de la población al mismo partido.

Desde sus inicios, el programa *Tekoporã* se diferenció de “la provisión particularista de bienes y servicios a la población en situación de pobreza, basado en el intercambio clientelar de servicios básicos por apoyo político” que era característica de la política social paraguaya (Duarte-Recalde 2018, 54). No obstante, la limitada cobertura inicial de las transferencias y la complejidad técnica que suponía el criterio para la selección de beneficiarios, enmarcados en los legados de asistencia social informal y particularista, configuraron un margen para la interpretación sesgada del origen de los beneficios focalizados. Atendiendo a las condiciones de alcance señaladas, el análisis de la implementación de este programa permitirá observar la manera en que los patrones de ampliación territorial de las transferencias monetarias llegan a generar efectos electorales diversos, en función de la efectiva atribución de responsabilidad que se pueda llegar a generar a nivel local.

## 6. Hacia el análisis empírico del vínculo causal

El estado de la cuestión permite identificar la ausencia de consenso acerca de los efectos electorales de los programas de transferencias monetarias, situación que conduce a la revisión iterativa de las hipótesis que guiaron investigaciones previas pero con mayor énfasis en los

mecanismos que llegan a producir los efectos estudiados. El programa *Tekoporã*, en Paraguay, presenta evidencia empírica nueva que permite avanzar en esa verificación, atendiendo a las condiciones de alcance de la explicación propuesta.

Explicar la generación de efectos electorales como consecuencia de la capacidad que tienen los partidos de gobierno para generar atribución de responsabilidad dentro de las condiciones de alcance señaladas presenta desafíos de inferencia causal complementarios: el de observar la efectiva existencia de tales efectos y el de desentrañar el mecanismo mediante el cual los efectos llegan a ocurrir. La “tríada inferencial” propuesta por Gary Goertz (2017) ofrece un enfoque metodológico para abordar estos desafíos, ya que permite la formulación de explicaciones causales de fenómenos sociales al combinar la identificación de regularidades empíricas en base múltiples casos y la verificación del mecanismo causal a través de la observación del proceso causal al interior de casos representativos. En el siguiente capítulo se fundamenta la elección de esta estrategia metodológica y se avanzará en la operacionalización de las variables que formarán parte del análisis.

## Capítulo 2: La “tríada inferencial” como aproximación metodológica

### 1. Introducción al capítulo

En la presente sección se presentan los fundamentos metodológicos de la inferencia causal a ser realizada para verificar las hipótesis de investigación planteadas en el capítulo anterior. Debido a la complejidad que implica, por un lado, verificar la existencia de efectos electorales sistemáticos producidos por las transferencias monetarias y, por otro, analizar en detalles el mecanismo que posibilita tales efectos, la presente investigación se enmarca en la “tríada inferencial” que articula la combinación de métodos de análisis de N grande y análisis intra-caso.

La “tríada inferencial” es un enfoque integrado que permite explicar los fenómenos sociales a partir de la combinación de inferencias basadas en casos múltiples y estudios intra-caso que permiten, respectivamente, identificar las regularidades empíricas en las que se activan determinados mecanismos causales y verificar el funcionamiento de los mecanismos causales al interior de los casos (Goertz 2017). Esta combinación, a conocimiento de la autora, aún no ha sido utilizada para explicar los efectos electorales de programas de transferencias monetarias y permiten avanzar en la comprensión de los mecanismos mediante los cuales se llega a generar este tipo de efectos, dentro de las condiciones de alcance establecidas.

El análisis se enmarca en la agenda de investigación sobre dinámicas políticas multinivel, en tanto el argumento planteado combina elementos presentes a escala nacional y al nivel de los gobiernos locales (Giraudy *et al.* 2018). El programa *Tekoporã*, que es objeto de este estudio,

constituye un programa de transferencias monetarias en Paraguay cuyo patrón de expansión territorial irregular, a lo largo de tres periodos de gobierno con capacidades diferentes para atribuirse responsabilidad por la intervención (ANR 2005-2008, APC/PLRA 2008-2013, ANR 2013-2018), permite la verificación de las hipótesis mediante inferencias causales basadas en datos observacionales. Para cada periodo de gobierno, la implementación de este programa comprendió el aumento de beneficiarios en unidades territoriales comparables a unidades sin ese tratamiento, lo que configura tres estudios observacionales que permiten verificar los efectos de la intervención y comparar periodos en los que la condición hipotetizada como necesaria está presente y no lo está. A su vez, del universo de unidades de análisis es posible seleccionar casos que resulten representativos del efecto causal analizado atendiendo a sus variables intervinientes, lo que posibilita la verificación intracaso del mecanismo causal hipotetizado.

A continuación se desarrolla la estrategia metodológica que estructura el análisis, atendiendo a los elementos que necesitan estar presentes en un diseño de investigación según los modelos propuestos por la “tríada inferencial” (Goertz 2017). Se explica primeramente la estrategia a ser utilizada para la validación empírica del argumento, con el objetivo de precisar en detalle las características del contexto que hacen posible la presencia del vínculo causal hipotetizado. Seguidamente se explican los fundamentos de la inferencia causal que permitirá medir los efectos electorales del tratamiento. Se procede luego a desarrollar los elementos que configuran el análisis intracaso a ser desarrollado para verificar empíricamente el funcionamiento del mecanismo causal. Por último, se definen y operacionalizan las variables que estructuran la investigación en todas sus fases.

## 2. Estrategia metodológica que estructura la investigación

### a. Validación de los supuestos

El análisis parte de la validación de los supuestos que preceden a la inferencia causal. En este sentido, resulta necesario verificar las características del contexto que posibilitaría la existencia de los efectos causales vinculados al mecanismo planteado, los criterios de asignación al tratamiento de las unidades de análisis que permitirán la realización de inferencias causales para datos observacionales y las características del fenómeno que fundamentan la validez del mecanismo en cuestión como suficiente para la generación del vínculo causal.

Ha sido señalado que, en investigaciones que realizan inferencias causales, el conocimiento del contexto resulta clave para la misma definición del modelo y la inclusión de variables de control que pueden influir en los resultados (Dunning 2015, 216). Esto se enmarca en la afirmación de que una explicación causal creíble en las ciencias sociales sólo puede ocurrir atendiendo a la interacción entre los mecanismos causales y el contexto en que operan (Falleti y Lynch 2009, 2), ya que una afirmación teórica es aplicable a contextos analíticamente equivalentes, es decir, similares en los atributos que afecten al funcionamiento de los mecanismos involucrados en el proceso causal (Falleti y Lynch 2009, 3). Atendiendo a ello, el análisis empírico a ser desarrollado partirá de la definición del contexto que posibilita la relación causal hipotetizada.

El contexto que necesita ser verificado en esta oportunidad es el de un débil legado de políticas de asistencia social, en tanto dicho legado permite difuminar responsabilidad estatal



por la provisión de asistencia social focalizada. El argumento planteado afirma que, dada la ausencia de legados de políticas de asistencia social que generen expectativas de atención a las necesidades de la población en situación de vulnerabilidad atribuibles a la acción estatal, la generación de efectos electorales de las transferencias monetarias será posible mediante la acción de actores locales que atribuyan la responsabilidad por la política pública hacia un partido político en particular. En este sentido, si bien es posible que las transferencias monetarias lleguen a generar efectos electorales en otros contextos, ante un débil legado de políticas de asistencia social, se espera que la presencia local de actores partidarios que potencien la atribución de responsabilidad por la política pública a un gobierno resulta un mecanismo suficiente para la generación de tales efectos.

Este argumento implica verificar como punto de partida que el contexto nacional en el que se implementa el programa seleccionado efectivamente presente características de una débil institucionalidad de asistencia social, que sienten las bases para las expectativas de política pública de la población beneficiaria, en un marco de competencia electoral regular. También resulta necesario que el sistema político cuente con la presencia de partidos que posean distintas capacidades para atribuirse responsabilidad por la intervención y que el programa en cuestión, tanto en su diseño como en sus patrones de implementación, no se encuentre indefectiblemente identificado con un partido político en particular. Estas características del contexto establecen los límites del alcance de la explicación planteada.

Una vez confirmadas las particularidades del mencionado contexto nacional, la verificación de las hipótesis requieren constatar que los distintos actores políticos vinculados al programa analizado resulten identificables y que las características estructurales de las localidades donde se implementa el programa amplifiquen el valor marginal de las transferencias entre la

población meta. En términos empíricos, la caracterización de este contexto se valdrá de la revisión de literatura producida sobre el tema, de indicadores vinculados al fenómeno y de evidencia testimonial que verifique la factibilidad del mecanismo.

Seguidamente, se avanzará en la verificación de la asignación al tratamiento de las unidades de análisis para cada periodo de gobierno bajo estudio. Se ha señalado que las inferencias causales se enfrentan al desafío de validar que la distribución de casos de tratamiento y control es análoga a la aleatoria, para lo cual se necesita evidencia sobre la información que manejan los actores involucrados, sus incentivos y capacidades para ubicarse en alguno de estos conjuntos (Dunning 2015, 211). En este sentido, para la presente investigación se requiere verificar que el aumento de la cobertura del programa en determinados distritos electorales durante cada periodo es aleatorio respecto al desempeño electoral del partido de gobierno nacional en esas localidades. La evidencia que permitirá verificar el cumplimiento de este supuesto comprende los manuales operativos que plasman los criterios de focalización del programa *Tekoporã*, así como evaluaciones existentes sobre la implementación del programa que corroboran la medida en que esa focalización fue realizada de manera adecuada.

Por otra parte, también se ha señalado que los rastreos de procesos previos a los análisis cuantitativos sirven para la validación del modelo (Dunning 2015, 216). Atendiendo a ello, para verificar el mecanismo de la atribución de responsabilidad como explicación suficiente que vincula el aumento distrital de beneficiarios del programa estudiado con réditos electorales favorables al partido de gobierno nacional, resulta importante verificar los desafíos a la claridad en la responsabilidad estatal por la intervención que se presentan durante la implementación del programa, identificando la multiplicidad de actores institucionales y

sociales que se hacen presentes en ese proceso. Este rastreo se realizará mediante la revisión de los manuales operativos que explicitan los roles de los distintos actores involucrados en la implementación del programa, de las evaluaciones existentes que dan cuenta de su efectiva participación, así como de evidencia testimonial que corrobora las experiencias de los agentes implementadores como de la población beneficiaria.

De esta manera, una vez lograda la caracterización del contexto que posibilita el vínculo causal hipotetizado, verificada la naturaleza afín a la aleatoria de la asignación al tratamiento de las unidades de análisis y corroborados los elementos del diseño del programa que dificultan la claridad en la responsabilidad estatal por el mismo, es posible avanzar hacia el análisis de los efectos electorales del aumento distrital de beneficiarios mediante los estudios observacionales identificados para los destinos periodos de gobierno.

#### b. Inferencias causales

La existencia de regularidades empíricas que corroboran los efectos electorales vinculados al aumento distrital de beneficiarios será realizada mediante ejercicios de inferencia causal para datos observacionales, en función del patrón de expansión territorial del programa seleccionado. Se ha señalado que los estudios observacionales son una estrategia de análisis multinivel adecuada cuando las políticas adoptadas a nivel nacional se implementan de manera espacialmente irregular, ya sea sin afectar a algunas unidades subnacionales o con retrasos temporales que resultan en que algunas unidades se vean afectadas antes o después que otras. Esto sucede porque la naturaleza exógena de la intervención genera conjuntos de casos de tratamiento entre las unidades territoriales afectadas y casos de control entre las unidades territoriales no afectadas por la intervención durante un periodo determinado,

distribuyéndolas de manera afín a la aleatoria respecto a las variables de estudio (Giraudy *et al.* 2018).

El análisis de patrones de cambio en las preferencias electorales que ocurren como consecuencia del aumento distrital de beneficiarios de esta investigación se inscribe en el enfoque de resultados potenciales (*potential outcomes framework*), que permite cuantificar la existencia de efectos causales (Angrist y Pischke 2009, Morgan y Winship 2015). Este enfoque se basa en la premisa de que los efectos causales son la diferencia entre lo que sucede en un caso determinado y lo que hubiera sucedido si ese caso hubiera sido asignado a una categoría de tratamiento diferente (Seawright 2016, 19), por lo que requiere la identificación de contrafácticos empíricos que sean seleccionados adecuadamente.<sup>9</sup> Se ha señalado que los modelos contrafácticos de inferencia causal son aptos para estimar efectos de causas (Morgan y Winship 2015, 140) y que las inferencias sobre los efectos de un tratamiento implican cálculos no observables del efecto que el tratamiento habría tenido sobre una unidad que en realidad no fue tratada (Rubin 2006, 170).

Las características del diseño y progresiva cobertura territorial del programa *Tekoporã* determinan la selección de esta estrategia metodológica como la más adecuada para responder a los objetivos de esta investigación. Durante sus años de expansión territorial, el diseño de este programa comprendió un criterio de focalización doble: mediante un Índice de Priorización Geográfica para la Inversión en Pobreza Extrema (IPG) se seleccionaron en un primer momento los departamentos más afectados por la pobreza extrema, para luego identificar dentro de esos departamentos a la población potencialmente beneficiaria mediante el Índice de Calidad de Vida (ICV). Debido a la utilización del IPG como primer paso en la

---

<sup>9</sup> Ha sido argumentado que los enfoques analíticos basados en contrafácticos especifican que toda afirmación causal requiere inherentemente de niveles de conocimiento que van más allá del patrón de datos observables en un conjunto de casos (Seawright 2016, 26).

focalización, muchos distritos con niveles similares de pobreza a los distritos de tratamiento quedaban fuera de la intervención en simultáneo al avance de la cobertura territorial del programa. Así, a medida que el programa tuvo presencia en un creciente número de distritos con el paso de los años, la variación en la cantidad de beneficiarios dentro de cada distrito fue adquiriendo valores positivos y negativos, debido también a la graduación de beneficiarios del programa una vez cumplida la cantidad de meses de participación estipulada en los manuales operativos. Debido a este patrón de expansión territorial es posible identificar, para cada periodo de gobierno, distritos que registraron aumento en la cobertura del programa y distritos en que la variación fue negativa o nula. Esto posibilita determinar contrafácticos adecuados para realizar inferencias causales, debido a que es posible determinar casos de tratamiento y de control para cada periodo de gobierno.

La selección de contrafácticos para distritos que registraron aumento en el número de familias beneficiarias al final de cada periodo de gobierno se realiza en esta oportunidad mediante emparejamiento por puntaje de propensión (*propensity score matching*)<sup>10</sup> del tipo “vecino más cercano” (*nearest neighbor*), excluyendo casos desviados tanto del conjunto de casos de tratamiento como de control.<sup>11</sup> Esta técnica de submuestreo consiste en seleccionar casos de tratamiento y control que resultan comparables en base a factores observables, lo que ayuda a controlar el sesgo de variables omitidas (Rubin y Thomas 1992).<sup>12</sup> En el caso de esta

---

<sup>10</sup> El emparejamiento de unidades responde al objetivo de equilibrar la distribución de covariables en grupos de tratamiento y de control de manera previa al análisis de efectos causales. Los puntajes de propensión resumen el valor de las variables intervinientes en un único indicador que refleja la probabilidad de cada unidad de formar parte del tratamiento (Rosenbaum y Rubin 1983). Siguiendo a Stuart (2010, 8), el puntaje de propensión para una unidad  $i$  se define como la probabilidad de recibir el tratamiento dadas las covariables observadas:  $e_i(X_i) = P(T_i = 1|X_i)$ .

<sup>11</sup> La técnica no paramétrica utilizada para la preselección de unidades de análisis en esta oportunidad es implementada mediante el programa MatchIt, que mediante un único comando toma la base de datos original armada para esta investigación y genera un único conjunto de datos emparejados preprocesados (Ho *et al.* 2011). MatchIt está disponible como paquete de RStudio en <http://gking.harvard.edu/matchit>.

<sup>12</sup> La naturaleza de los datos vinculados a este programa que se encuentran disponibles para la identificación de sus regularidades empíricas incide en la selección de la mencionada técnica de análisis para estos datos observacionales. Por un lado, no se cuenta con evidencia de que la implementación del piloto de *Tekoporã* se haya basado en la selección aleatoria de beneficiarios, lo que permitiría realizar un análisis experimental de datos (De La O 2013, Linos 2013). Por otro lado, los criterios de focalización de este programa no presentan

investigación, concretamente, ello implica seleccionar distritos en los que no se registró aumento en la cobertura del programa que sean comparables a aquellos distritos en los que sí hubo aumento en lo que respecta al tamaño de su población, indicadores de vulnerabilidad socioeconómica y configuración de las preferencias electorales previas a la existencia del programa. Aplicar esta técnica resulta adecuado para el fenómeno estudiado debido a que la focalización del programa se correlaciona con estas variables que también suelen afectar al comportamiento electoral de la ciudadanía (Leigh 2005), por lo que es necesario controlarlas para medir los efectos del tratamiento propiamente.

La definición de los conjuntos de casos de tratamiento y control se realiza a partir de los puntajes de propensión de cada distrito, determinados en base a los valores previos al tratamiento de las variables dependientes y los valores que asumieron las variables de control antes de cada periodo analizado. Específicamente, los puntajes de propensión son estimados en base a la proporción de votos obtenida por las dos principales fuerzas electorales en competencia en las elecciones generales previas a la intervención, además del valor que asumen las variables de control previo a cada periodo analizado: el alineamiento partidario de la autoridad política distrital, el número efectivo de partidos políticos (NEP) a nivel distrital observado durante las elecciones generales anteriores, el logaritmo natural del promedio de población estimada y la tasa de mortalidad infantil promedio.

El emparejamiento de las unidades de tratamiento con sus “vecinos más cercanos” dentro del área de apoyo común para cada periodo fue realizado mediante la especificación de tres unidades de control por cada unidad de tratamiento (1:3). Esta fue la especificación que

---

discontinuidades claras entre poblaciones beneficiarias y no beneficiarias de distintas zonas del país (Manacorda *et al.* 2011), por lo que tampoco es posible aplicar un diseño de regresión discontinua. El supuesto de tendencias paralelas entre los conjuntos de datos tampoco está presente, lo que impide realizar un análisis de diferencias en diferencias.

produjo la mejor sobreposición en el área de apoyo común entre los grupos tratados y de control en los tres periodos analizados. Por su parte, se optó por la especificación del emparejamiento “sin reemplazo” incluso en el periodo en que las unidades de control son menos que las de tratamiento, debido a la complejidad inferencial que supondría el emparejamiento “con reemplazo” dado que los controles seleccionados dejarían de ser independientes (Stuart 2010, 11).<sup>13</sup>

La selección de casos de tratamiento y de control se realiza por separado para cada periodo de gobierno. Para el primer periodo, los casos positivos representan todos aquellos distritos en que se implementó el programa durante los años 2005-2008. Para el segundo y tercer periodo –años 2008-2013 y 2013-2018 respectivamente–, los casos positivos son sólo aquellos distritos en los que se registró aumento en el número de familias beneficiarias a lo largo de cada período, lo que permite estimar los efectos de la expansión en la cobertura propiamente.

Una vez realizado el submuestreo de casos que presentan valores equivalentes en sus probabilidades de ser tratados de acuerdo a la estimación no paramétrica señalada, se procederá a analizar el efecto causal del tratamiento sobre las variables dependientes mediante regresiones de mínimos cuadrados ordinarios (*OLS*). Ha sido indicado que las técnicas de emparejamiento no son en sí mismas suficientes para estimar efectos causales y que funcionan mejor en combinación con técnicas paramétricas de análisis (Stuart 2010), debido a que hacen que los efectos del tratamiento en el análisis paramétrico sean menos sensibles a especificaciones particulares del modelo utilizado (Ho *et al.* 2007). Si bien el análisis paramétrico generalmente utilizado tras la realización del emparejamiento por puntajes de propensión consiste en una diferencia de medias, Ho *et al.* (2007, 223) sugieren realizar en el

---

<sup>13</sup> La revisión del equilibrio de las unidades emparejadas será reportada como parte de cada estudio observacional y se realizará mediante el paquete Cobalt de RStudio, disponible en <https://ngreifer.github.io/cobalt/>.

conjunto de datos preprocesados el mismo análisis paramétrico que se hubiera usado para analizar el conjunto de datos original sin procesar, debido a que esta estrategia permite mantener el supuesto de que pueden existir variables omitidas que pudieran llegar a intervenir en los efectos revisados además del tratamiento. En función de lo indicado se analizará, mediante regresiones de mínimos cuadrados ordinarios (*OLS*), los efectos del programa *Tekoporã* en los resultados electorales para la Presidencia de la República registrados al nivel de los distritos electorales del país.

Para este análisis se ha construido una base de datos original a partir de información proporcionada por distintas dependencias públicas del Paraguay mediante la plataforma en línea de Acceso a la Información Pública de este país. Los datos sobre el número de familias beneficiarias del programa *Tekoporã* a nivel distrital por cada año estudiado han sido proporcionados por la Secretaría de Acción Social (SAS), actual Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Los datos electorales fueron obtenidos de bases de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). Las estimaciones de población distrital para los años analizados han sido obtenidas de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), actual Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Los datos sobre mortalidad han sido proporcionados por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSP y BS).

Una vez corroborada la existencia de efectos electorales se procederá a completar la “tríada inferencial” mediante observaciones del proceso causal en base a casos representativos del vínculo analizado. La naturaleza del análisis y los criterios de selección de unidades para el análisis intracaso se presentan a continuación.



### c. Rastreo del proceso causal

La segunda hipótesis de esta investigación plantea que la generación de efectos electorales resultante del aumento distrital en el número de beneficiarios ocurrirá mediante el mecanismo de atribución de responsabilidad partidaria, comprendido como el conjunto de acciones que generan un sentido de respuesta a las necesidades de la población por parte de gobernantes electos, independientemente de la cualidad sistémica o particularista de la intervención. La verificación de esta hipótesis requiere, además de la observación de regularidades empíricas en la generación de tales efectos, mostrar que este mecanismo en particular está presente como proceso generador de las preferencias electorales vinculadas a la expansión del programa social analizado. Esta verificación será realizada mediante las observaciones del proceso causal, esto es, piezas específicas de información que son recopiladas al interior de los casos y que permiten evaluar si determinados factores llegan a ejercer el papel causal que les asigna la hipótesis (Goertz y Mahoney 2012, 90).

Los rastreos de procesos causales han sido identificados como una estrategia importante de ser incorporada al diseño de inferencias basadas en métodos múltiples (Trampusch y Palier 2016, 3), ya que permiten verificar cualitativamente los mecanismos que explican los efectos causales encontrados en estudios observacionales (Goertz 2017, 49). Los mecanismos, por su parte, son las explicaciones que se desarrollan sobre la manera en que suceden los fenómenos políticos, incluyendo las explicaciones de cómo se relacionan los actores o cómo las personas llegan a desarrollar creencias que guían su comportamiento y su relación con experiencias pasadas (Falleti y Lynch 2009, 5).

Los rastreos de procesos han sido utilizados para la verificación de los mecanismos causales en la academia por más de cuatro décadas, si bien sus procedimientos han sido interpretados de manera distinta por distintos autores. Como lo señalan Trampusch y Palier (2016), respecto a este método se ha desarrollado una amplia literatura que propone buenas prácticas con miras a su utilidad para garantizar la validez de la inferencia causal, producción que ha dado lugar a la existencia de al menos 18 definiciones diferentes de lo que constituye un rastreo de proceso.<sup>14</sup> Sin embargo, a pesar de esa diversidad en las definiciones, la literatura coincide en que la abstracción fundamental de los mecanismos causales es el esquema  $X \rightarrow M \rightarrow Y$ , que implica que una variable independiente  $X$  llega a generar efectos en una variable dependiente  $Y$  mediante la existencia de un mecanismo  $M$  que la hace posible (Beach y Pedersen 2019, 65).

En ese sentido, se ha señalado que la forma más apropiada para interpretar el vínculo entre la causa, el mecanismo y el resultado, es la que explica ese vínculo como el efecto significativo del tratamiento promedio, que configura al mecanismo causal como una condición suficiente para la generación de resultados (Goertz 2017, 34). Este abordaje reconoce que los eslabones que conforman los mecanismos suelen ocurrir en simultáneo o de manera superpuesta (Goertz 2017, 33) y que las variables intervinientes pueden representar factores constantes o de movimiento lento en el tiempo (Goertz 2017, 39). A su vez, este abordaje da cuenta de la dimensión multinivel del mecanismo, en tanto reconoce que una misma política formulada a nivel nacional puede producir efectos divergentes en distintas unidades subnacionales, en

---

<sup>14</sup> Al respecto, Falletti (2006) explicó la manera en que los rastreos de procesos han pasado de ser estrategias para analizar los procesos de toma de decisiones a nivel individual a un método de escrutinio de mecanismos que también pueden operar a nivel macro. Por su parte, Trampusch y Palier (2016, 5) llegaron a afirmar que, si bien los rastreos de procesos se utilizaron inicialmente como método para analizar los procesos de toma de decisiones, en la actualidad se los define predominantemente como un método que tiene como objetivo identificar o probar hipótesis sobre los mecanismos causales para compensar las debilidades de los análisis correlacionales.

función al comportamiento de los actores y el funcionamiento de las instituciones locales (Giraudy *et al.* 2018).

El rastreo del proceso causal a ser realizado en esta oportunidad se basa en un modelo aditivo de factores que intervienen en la atribución de responsabilidad por la política pública en clave particularista. Este modelo da cuenta de la existencia de condiciones estructurales e institucionales que delimitan las acciones de las entidades involucradas en el proceso de atribución de responsabilidad, las cuales inciden en las preferencias electorales según lo indica el argumento de esta investigación. En este sentido, se cumple en verificar la manera en que la causa *X* realizó una contribución significativa a la ocurrencia del efecto *Y* en función del mecanismo causal planteado (Goertz y Mahoney 2012, 110) reconociendo, a la vez, la existencia de variables posibilitantes del vínculo causal que actúan como límites para la generalización del mecanismo<sup>15</sup> (Goertz 2017, 90).

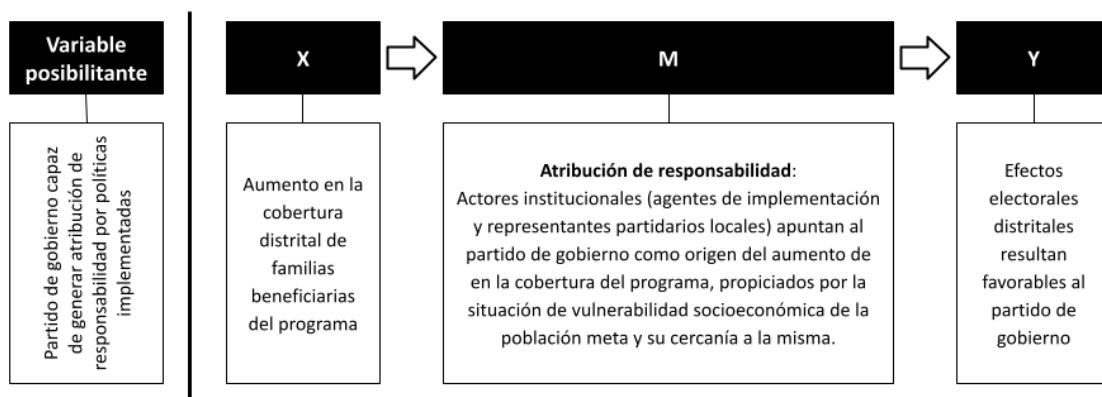
Se establece, entonces, que el mecanismo que vincula el aumento de familias beneficiarias a nivel distrital con réditos electorales favorables al partido de gobierno en ese mismo nivel es el de la atribución de responsabilidad por la política pública en clave particularista. Este mecanismo es posibilitado por la identidad del partido de gobierno nacional en el sentido que, según las expectativas teóricas, deberá estar ocupado por un partido político cuya presencia territorial le otorga capacidad para direccionar esa atribución de responsabilidad. Por su naturaleza, este mecanismo comprende un proceso iterativo que implica la identificación partidaria de los funcionarios implementadores del programa a nivel local y el establecimiento de redes de control de la población por parte del partido de gobierno. Asimismo, si el mecanismo opera según lo esperado, deberían encontrarse presentes a ese nivel territorial las

---

<sup>15</sup> Goertz (2017, 90) plantea que los mecanismos causales de restricción (*constraint causal mechanisms*) explican la ausencia de determinado vínculo causal a partir de la ausencia de una variable determinada que posibilita su existencia, de manera afín a las condiciones necesarias en los análisis comparativos.

variables de control incluidas en el modelo estadístico: la identificación partidaria de la autoridad municipal, la situación de vulnerabilidad socioeconómica de la población y el tamaño de la población. El gráfico 1 presenta una abstracción del argumento y enfatiza la manera en que el mecanismo posibilita la generación de efectos causales.

Gráfico 1: Síntesis del argumento



Fuente: Elaboración propia en base a Goertz (2017)

Se ha señalado que la forma más adecuada de explorar empíricamente el funcionamiento de mecanismos es mediante el rastreo de procesos en base a casos individuales (Goertz 2017, 9). Un caso comprende una unidad de análisis en la que una relación causal determinada ocurre (Beach y Pedersen 2019, 12). Atendiendo a que una estrategia multimétodo supone explicitar la metodología para elegir casos para el análisis del mecanismo causal (Goertz 2017, 6), el caso distrital a ser seleccionado como parte de esta investigación será uno de los casos de tratamiento en que los valores observados en la variable dependiente y las variables independientes, de acuerdo al modelo propuesto, resulten altamente significativos. De esta manera, tras la realización del análisis estadístico, se ordenarán las unidades de análisis en función de los valores asumidos por estas variables, lo que permitirá reconocer aquellos casos donde las mismas muestran mayores valores.

Una vez seleccionadas las unidades de análisis para la verificación del mecanismo, se presentarán las características socioeconómicas y políticas de las unidades territoriales seleccionadas de acuerdo a las condiciones de alcance de la teoría, para luego avanzar en la explicación de la manera en que los actores involucrados realizan actividades a nivel local que inciden en el vínculo causal planteado. Siguiendo a Beach y Pedersen (2019, 38), las partes del mecanismo serán descritas en términos de entidades que realizan actividades, en tanto las entidades se refieren a los actores involucrados como parte del proceso causal mientras que las actividades se corresponden con las manifestaciones empíricas del poder causal que generan. Este rastreo del proceso causal se basará en evidencia documental y testimonial vinculada a la implementación del programa a nivel subnacional, con énfasis en las localidades que resulten seleccionadas.

### 3. Definición y operacionalización de variables

La estimación de los efectos electorales en elecciones generales agregados a nivel distrital, resultantes del aumento de beneficiarios del programa *Tekoporã* a ese mismo nivel territorial, se basará en las variables que aparecen definidas y operacionalizadas en esta sección.

La variable dependiente comprende a los resultados de las elecciones nacionales registrados a nivel distrital al final de cada periodo de gobierno durante los años de expansión territorial del programa *Tekoporã*, atendiendo a que los resultados electorales constituyen las preferencias reveladas de una población. Esta variable se operacionaliza mediante datos agregados al nivel distrital ya que esta es la unidad de análisis más cercana a las comunidades, que permite observar la manera en que la expansión del programa efectivamente incide en sus preferencias

electorales agregadas. Revisaremos estos efectos a nivel de distritos electorales, que coinciden con la menor unidad territorial administrativa del país (municipios)<sup>16</sup> cuyos representantes electos inciden en la implementación de *Tekoporã* mediante su participación en cada Unidad Distrital del programa. De esta manera, la selección de la unidad de análisis se realiza en base a la identificación de unidades “jurisdiccionales” comparables que permiten aislar las variables institucionales de interés teórico para la presente investigación (Soifer 2019).

El argumento que fundamenta la relación causal propuesta es que los beneficios de las transferencias monetarias inciden en las preferencias electorales de quienes participan del programa como en las de su entorno, por lo que el efecto de estos programas es observable en los votos agregados al nivel de la unidad administrativa más próxima a la comunidad, que en este caso comprende a los distritos. La literatura que analiza los impactos socioeconómicos de estos programas indica que se observa efectos positivos en el consumo familiar de alimentos, vestimenta y productos de cuidado personal (Fiszbein y Schady 2009), lo cual generaría impactos positivos en las economías comunitarias debido a una mayor circulación de fondos canalizados hacia el comercio local. También se ha encontrado que estos programas generan externalidades positivas para sus localidades mediante el funcionamiento de los mercados de seguros y crédito (Angelucci y De Giorgi 2009) y por medio de la optimización del suministro de recursos en los ámbitos de la salud y la educación (Adato 2000, 3). Estos impactos también se generan en línea con los efectos registrados por este tipo de programas en el capital social comunitario (Attanasio *et al.* 2015). Debido a que la cobertura de estos programas llega a afectar positivamente a la población no beneficiaria, el comportamiento electoral agregado al nivel de la instancia administrativa más cercana a la comunidad permite observar la manera en que la población reditúa a las autoridades responsables mediante sus votos (Simoni Junior

---

<sup>16</sup> Existían 254 distritos en el país al final del periodo analizado.

2017), en tanto los cálculos racionales retrospectivos como prospectivos también se encuentran presentes entre este sector.<sup>17</sup>

La variable independiente que guía el análisis comprende el aumento distrital de beneficiarios del programa seleccionado al final de cada periodo de gobierno. Según la literatura, la mayor parte de los programas focalizados de asistencia social sigue un patrón similar de expansión en el sentido que crecen considerablemente durante los primeros cinco o seis años de operación pero luego la inclusión de beneficiarios se estabiliza (De la O 2015, 102), si bien la dinámica de inclusión y patrones de egreso de beneficiarios del programa seleccionado varía entre las unidades distritales.<sup>18</sup> Al tener en cuenta el aumento proporcional de familias incorporadas al programa en cada distrito al final de cada periodo de gobierno, identificamos como casos de tratamiento aquellos distritos en los que efectivamente se registra aumento, mientras que el conjunto de distritos en que no aumenta el número de beneficiarios es considerado como el universo de posibles casos de control a ser utilizados como contrafácticos que permitirán realizar el ejercicio de inferencia causal planteado. Esta variable que captura el aumento de beneficiarios a nivel distrital asume naturaleza dicotómica, que toma un valor de 1 para los casos positivos y 0 para los casos negativos, con el fin de examinar el impacto del tratamiento en las preferencias electorales agregadas. Además, de manera complementaria, se realizará otro análisis del mismo modelo para cada periodo mediante la operacionalización de esta variable como continua, lo que implica representar el aumento en el número de familias beneficiarias en relación a la población total del distrito por cada 100 personas.

---

<sup>17</sup> Los efectos de los programas de transferencias monetarias sobre las preferencias de la población no beneficiaria han sido explorados por Corrêa y Cheibub (2016) en base a datos de encuesta. Los autores observan que éstos inciden en el comportamiento electoral tanto de beneficiarios como de no beneficiarios debido a la gran visibilidad que poseen, si bien encuentran que los efectos movilizadores generados por estos programas no favorecen necesariamente a los gobiernos de turno.

<sup>18</sup> El límite de permanencia de beneficiarios en el programa es de seis años, aunque si persisten las condiciones de elegibilidad de los beneficiarios se extiende su inclusión en el programa por un plazo adicional de dos años, prorrogable hasta un máximo de 10 años (SAS 2016, 23).

La variable dependiente comprende el desempeño electoral del partido o alianza de gobierno en elecciones nacionales, operacionalizada como la proporción de votos obtenidos por sus candidatos a la Presidencia de la República sobre el total de votos emitidos a nivel distrital en elecciones generales. Esta variable es de naturaleza continua. El análisis estadístico también permite corroborar, mediante el mismo modelo, la existencia de efectos electorales del programa favorables a la principal fuerza política opositora<sup>19</sup>, operacionalizada como la proporción de votos obtenidos por el partido o los partidos que componen la principal opción electoral en competencia sobre el total de votos emitidos a nivel distrital.

Con miras a identificar la influencia de las variables contextuales relacionadas con la segunda hipótesis de investigación, se analiza también el vínculo causal a través de una especificación alternativa del modelo que incorpora controles –para tener en cuenta los factores explicativos presentes en la literatura– sobre los efectos electorales de las transferencias monetarias. En primer lugar se controla el efecto por el alineamiento político entre representantes del gobierno distrital y el nacional, que ocurre cuando el mismo partido está al frente del gobierno en ambos niveles. La literatura ha señalado que los gobiernos locales tienen capacidad para identificar individuos que califiquen como beneficiarios y publicitar el programa en discursos y ceremonias (Albertus 2015) mientras que, respecto al caso paraguayo, se ha afirmado que los líderes partidarios arraigados en las comunidades locales actúan frecuentemente como intermediarios informales ante la ciudadanía para la provisión de servicios estatales (Došek 2023). El alineamiento político es incluido en el modelo como variable dicotómica que asume valor de 1 si el Intendente del distrito es del mismo partido que el Presidente de la República, en tanto su identidad partidaria es inferida a partir de los votos registrados en las elecciones

---

<sup>19</sup> Su identidad no se mantiene necesariamente en el tiempo, si bien tiende a estar liderada regularmente por uno de los principales partidos políticos del país (Došek y Duarte-Recalde 2023).



municipales realizadas durante cada periodo seleccionado.<sup>20</sup> Se espera que el efecto de esta variable muestre signo positivo en caso que el gobierno municipal ejerza influencia en la atribución de responsabilidad del programa a favor de su partido, con incidencia en los votos distritales a favor del candidato oficialista a la Presidencia de la República.

También se incluirá como control un indicador de concentración del poder político, siguiendo el antecedente de Labonne (2013).<sup>21</sup> El argumento que guía el análisis plantea que la capacidad de los políticos locales de atribuir responsabilidad al partido de gobierno por el aumento en el número de beneficiarios está condicionada por la presencia distrital de distintas opciones políticas en competencia, las cuales pueden pujar por el mismo control de la narrativa.<sup>22</sup> El indicador a ser utilizado comprende el número efectivo de partidos (NEP) resultante de las elecciones generales anteriores al tratamiento para cada periodo.<sup>23</sup> Ésta es una variable de naturaleza continua cuyos efectos que deberán presentar signo negativo al existir en cada distrito menos partidos en competencia por la atribución de responsabilidad de las transferencias monetarias que potencialmente inhiban el rédito electoral del partido de gobierno. Tanto esta variable como la anterior mantienen relación con la presencia local de actores partidarios cuyas acciones puedan incidir en el mecanismo causal.

---

<sup>20</sup> Datos recuperados de la base de datos abiertos del Tribunal Superior de Justicia Electoral, disponible en <https://www.datos.gov.py/group/tribunal-superior-de-justicia-electoral-tsje>.

<sup>21</sup> Al analizar el caso de Filipinas en base a datos agregados de elecciones municipales, Labonne (2013) encontró que el programa de transferencias monetarias local incide positivamente en el desempeño electoral del oficialismo pero que los efectos están condicionados por el nivel de concentración del poder político a nivel local.

<sup>22</sup> La existencia de divisiones al interior del partido de gobierno puede llegar a configurar la misma lógica de competencia entre facciones por la atribución de responsabilidad de cara a sus elecciones internas. No obstante, se espera que la atribución generada por las distintas facciones de un mismo partido confluya hacia al apoyo de la población beneficiaria hacia el partido –o coalición electoral– en su conjunto. Esta dinámica es corroborada por uno de los testimonios obtenidos durante el trabajo de campo, que señala: “Una vez que se pasa esa primera etapa, digamos, de las pre-elecciones, de las internas, es como que todo vuelve a la normalidad y como que no hay ese enfrentamiento encarnizado, sino que ya es todo detrás del mismo partido, del mismo candidato” (Experto 3).

<sup>23</sup> Estos datos también fueron recuperados de la base de datos abiertos del Tribunal Superior de Justicia Electoral, disponible en <https://www.datos.gov.py/group/tribunal-superior-de-justicia-electoral-tsje>.

Por su parte, también ha sido señalado que las mismas estructuras burocráticas relacionadas con la implementación de las políticas sociales pueden llegar a ser utilizadas para mejorar el conocimiento sobre los beneficiarios e identificar sus preferencias, en casos de comunidades pequeñas (Albertus 2012). En este sentido, debido a esa mayor cercanía con la población beneficiaria, los agentes de implementación vinculados al programa pueden conocer de manera más detallada la situación de los beneficiarios, sus necesidades y preferencias, y en general tener un mayor conocimiento de su contexto y realidad. El tamaño de la población también tiene relación con la capacidad de los partidos políticos para establecer vínculos a nivel local y monitorear las preferencias políticas de las bases, en tanto la proximidad de la población a las densas redes políticas locales aumenta su posibilidad de acceso a bienes distributivos (Calvo y Murillo 2013). En función de ello, se incluye como control del efecto causal el tamaño de la población distrital, operacionalizado mediante el logaritmo natural del promedio de la población estimada a ese nivel territorial para cada periodo analizado. Esta variable posee naturaleza continua y se basa en estimación de la población distrital que fue realizada por entonces la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos de Paraguay (DGEEC), a partir de datos obtenidos por el Censo de Población y Viviendas del año 2002. Se espera que los efectos de esta variable tengan coeficiente negativo como evidencia de que el impacto electoral tiende a manifestarse más claramente en comunidades más pequeñas, que faciliten el control ejercido por las estructuras partidarias.

Finalmente, se controla por el nivel de vulnerabilidad en que se encuentra la población, debido a que sectores más vulnerables son más responsivos al gasto focalizado en función de que sus ingresos significan una utilidad marginal relativamente alta (Calvo y Murillo 2004, Díaz-Cayeros *et al.* 2016, Stokes *et al.* 2013, Weitz-Shapiro 2006, 123-124). Se ha señalado que la pobreza establece límites para la acción política debido a que la escasez de recursos

genera aversión al riesgo (Stokes *et al.* 2013) y que, en función de ello, la población en situación de vulnerabilidad sería más leal en el largo plazo a los partidos que previamente hayan demostrado responder a sus necesidades particulares. No obstante, la literatura también ha señalado que quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad son estratégicos al tomar decisiones políticas (Szwarcberg 2013), por lo que esta variable puede no ser determinante. Esta variable se operacionaliza mediante la tasa de mortalidad infantil distrital promedio para el periodo seleccionado, que comprende el número de defunciones de niños/as menores de un año de edad en relación a cada 1.000 nacidos vivos en el mismo año, de acuerdo a datos proporcionados por el Sistema de Estadísticas Vitales del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) del Paraguay.<sup>24</sup> Esta variable es de naturaleza continua y se espera que sus efectos presenten coeficiente positivo, en caso que un mayor porcentaje de la población distrital sea potencialmente beneficiaria y más responsiva al aumento en el número de familias incluidas en el programa.

#### 4. Organización del análisis empírico

Según las hipótesis planteadas se espera que el aumento de beneficiarios genere efectos positivos en los votos agregados a nivel local por el partido de gobierno en función de su capacidad de generar rédito electoral y que los efectos estén mediados por la presencia de condiciones políticas y estructurales que potencien la atribución de responsabilidad. Para

---

<sup>24</sup> Otros indicadores utilizados para medir la pobreza como el nivel de ingresos o necesidades básicas insatisfechas no están disponibles a nivel distrital con frecuencia anual para el periodo estudiado. A su vez, se ha indicado que “la esperanza de vida, la mortalidad infantil, la mortalidad en niños menores de 5 años, entre otros indicadores, están correlacionados con la incidencia de la pobreza” (Franco y Medina-Roa 2008, 23), por lo que la utilización de este indicador como proxy de vulnerabilidad aparece justificada de acuerdo a los objetivos de esta investigación. Tras calcular la varianza de la tasa de mortalidad infantil para los 254 distritos existentes durante los años incluidos en el estudio, los valores presentan una media de 10.9 con desviación standard de 75.7, indicando que existe variabilidad en este indicador a lo largo de los años y dispersión con relación al promedio entre los distintos distritos.

corroborarlas es necesario identificar regularidades empíricas en la generación de efectos electorales y verificar el mecanismo que permite la existencia de esas regularidades, por lo que la estrategia metodológica adecuada para responder a estos desafíos es el de la “tríada inferencial” justificada en este capítulo a la luz de la evidencia empírica a ser analizada.

Los siguientes capítulos estarán dedicados respectivamente a cada uno de los componentes de esta estrategia. En el capítulo 3 se desarrollarán los fundamentos de la inferencia causal propuesta a partir de la revisión del contexto en el cual el programa seleccionado ha sido implementado y se ha expandido territorialmente, atendiendo a los criterios de asignación al tratamiento que fundamentan los estudios observacionales y la falta de claridad en la responsabilidad estatal por la política que fundamenta el mecanismo de atribución partidaria de esa responsabilidad. Seguidamente, en el capítulo 4 se verificará la existencia de efectos electorales del aumento distrital en el número de beneficiarios del programa, que representan las regularidades empíricas que manifiestan la existencia del vínculo causal hipotetizado. Por último, en el capítulo 5 se analizará la evidencia cualitativa vinculada al mecanismo causal mediante un rastreo de procesos en base a casos representativos.

### **Capítulo 3: La implementación de *Tekoporã* en contexto**

#### 1. Introducción al capítulo

Un análisis de inferencia causal que mida los efectos electorales producidos por transferencias monetarias –posibilitados por un gobierno cuyo partido tiene la capacidad para atribuirse responsabilidad en clave particularista por los beneficios públicos proveídos– , requiere la verificación empírica de los supuestos que fundamentan esta relación causal. De manera particular, resulta necesario corroborar la presencia de las condiciones de alcance que enmarcan la relación causal planteada, que la asignación al tratamiento de las unidades de análisis sea análoga a una distribución aleatoria en lo que refiere a las variables examinadas, y que los supuestos que sustentan el modelo planteado resulten válidos para la evidencia que el análisis. En la presente sección se presenta la evidencia empírica vinculada al programa de transferencia monetarias *Tekoporã* que sustenta estos elementos.

El capítulo se basa en evidencia documental, evidencia testimonial y fuentes secundarias que dan cuenta de distintos aspectos del programa indicado. Estas fuentes permiten caracterizar el contexto de débil institucionalidad de protección social en el que se desarrolló *Tekoporã* durante los años 2005-2017, las reglas de focalización del programa durante los años analizados y la disponibilidad de recursos que limitaron la intervención, así como la multiplicidad de actores políticos involucrados en la implementación de este programa que dificultaron una atribución de responsabilidad clara por los beneficios distribuidos.

## 2. Contexto institucional del programa *Tekoporã*

Como fue indicado en el capítulo anterior, el contexto en el cual ocurren las relaciones casuales posee condiciones que posibilitan la activación de mecanismos causales específicos, los cuales no podrían ocurrir en condiciones distintas (Falleti y Lynch 2009). En este sentido, los beneficios económicos producidos por transferencias monetarias para la población en situación de vulnerabilidad adquieren gran importancia y llegan a definir preferencias políticas en contextos carentes de esquemas de protección social estatal que garanticen cuidados mínimos para esta población, independientemente a la coyuntura política. Una débil institucionalidad de protección social, entonces, establece el contexto que posibilita que las transferencias monetarias lleguen a generar efectos electorales mediante su atribución de responsabilidad direccionada, en función de la definición de preferencias circunscritas a intereses egotrópicos y aversión al riesgo político (Singer y Carlin 2013).

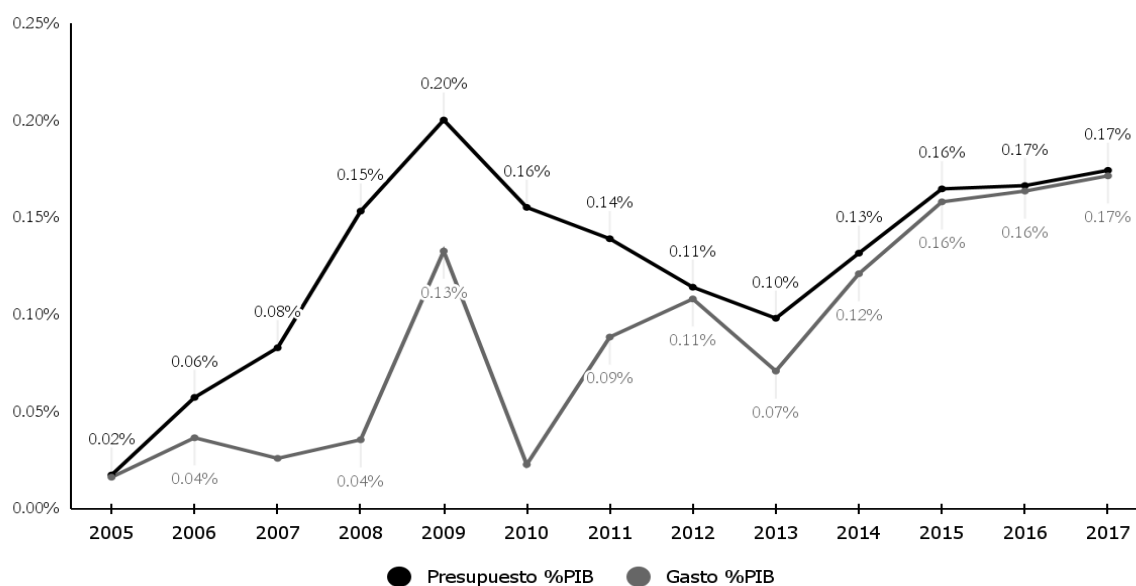
De acuerdo a la literatura sobre regímenes de bienestar, Paraguay ha sido clasificado entre los países que poseen “menores grados de mercantilización de la fuerza de trabajo, escasos grados de desmercantilización, y altos grados de familiarización del bienestar” (Martínez-Franzoni 2005, 15). En esta línea, se ha indicado que la protección social en Paraguay ha sido históricamente fragmentaria, que ha contado con presupuesto limitado y baja capacidad institucional (Duarte-Recalde 2018, García 2017). Se observaba también que, en este país, existía una “multiplicidad de programas y superposición de responsabilidades” entre las distintas jurisdicciones estatales encargadas de atender al bienestar social de la población, que se fueron desarrollando a lo largo del siglo XX (Bertranou *et al.* 2003, 36).<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> El Instituto de Previsión Social (IPS) creado en la década de 1940 seguía siendo la principal institución de previsión social del país pero llegó a coexistir con la Caja Fiscal, la Caja Municipal, la Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios, la Caja de Jubilados y Pensionados de Empleados Bancarios, la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Administración Nacional de Electricidad, el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Legislativo y la Caja Paraguaya de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Itaipú

Un indicador que ilustra esta débil institucionalidad de protección social es la proporción gasto social como porcentaje del presupuesto nacional paraguayo. Hasta los años previos a la adopción del programa *Tekoporã* en 2005, Paraguay se encontraba entre los países de América Latina con bajo gasto social (Cohen y Tapia 2001), advirtiéndose inclusive que “existía un desconocimiento del concepto y la magnitud del gasto social” hasta el año 2003 (Martínez y Collinao 2010, 35). Una vez incorporada la categoría de “Servicios Sociales”<sup>26</sup> al Presupuesto General Nacional, la subcategoría referente a gastos de “Promoción y Acción Social”, que comprenden fondos para subsidios familiares, mantuvo poco peso como proporción del presupuesto general total. Los gráficos 2 y 3 permiten observar la evolución del presupuesto del sector durante el periodo aquí analizado.

Gráfico 2: Evolución de presupuesto y gasto del programa *Tekoporã*



Fuente: CEPAL, <https://dds.cepal.org/bpsnc/programme?id=27>

Binacional, instituciones que “no actúan como un sistema en cuanto tal” y que “presentan elevados niveles de desarticulación y descoordinación entre sí, junto con una manifiesta debilidad institucional” (Bertranou *et al.* 2003, 34). Esto se percibía en que, cuando “los trabajadores que se trasladan de una a otra institución no conservan sus derechos, lo que dificulta la obtención de los beneficios al final de su vida laboral” (Bertranou *et al.* 2003, 35).

<sup>26</sup> Comprende gastos en Salud, Promoción y Acción Social, Seguridad Social, Educación y Cultura, Ciencia, Tecnología y Difusión, Relaciones Laborales, Vivienda y Servicios Comunitarios, y Otros Servicios Sociales.

La limitada respuesta estatal a las necesidades de la población paraguaya en situación de vulnerabilidad coincide con el escaso acceso de esta población a recursos económicos y a esquemas de protección social de financiamiento privado. En Paraguay persiste una estructura productiva eminentemente agroexportadora, resultante de la política de fomento de la producción de *commodities* impulsada durante años de la dictadura, que se mantuvo luego del cambio de régimen en 1989 (Borda 2007, Carossini 2010, Duarte-Recalde 2014b). Esta estructura productiva generó “una población rural afincada en pequeños minifundios y una alta población urbana inserta en el mercado de trabajo informal” (García 2017, 58), con bajos niveles de acceso a planes de seguridad social vinculados a la actividad laboral.<sup>27</sup>

Al mismo tiempo, hasta los años previos a la adopción de *Tekoporã*, los programas de protección social existentes en este país eran de naturaleza contributiva y “orientados a los trabajadores del sector formal de la economía”, lo que efectivamente mantenía excluida de estos esquemas a la mayor parte de la población paraguaya (Bertranou *et al.* 2003, 36). Esta tendencia persistió durante los años de expansión territorial de *Tekoporã*, observándose que en ese momento sólo un tercio de los trabajadores mayores de edad tenía seguro médico y que, entre los sectores más vulnerables, “las coberturas de seguro de salud, jubilación y contrato caen al 7,0%, 15,6% y 27,3% respectivamente” (Serafini 2015, 11). Las dificultades de la población paraguaya para acceder a esquemas de seguridad social, sean públicas o privadas, dieron lugar al desarrollo de mecanismos informales de protección social que han funcionado como redes de contención comunitaria, que han estructurado el desarrollo del capital social

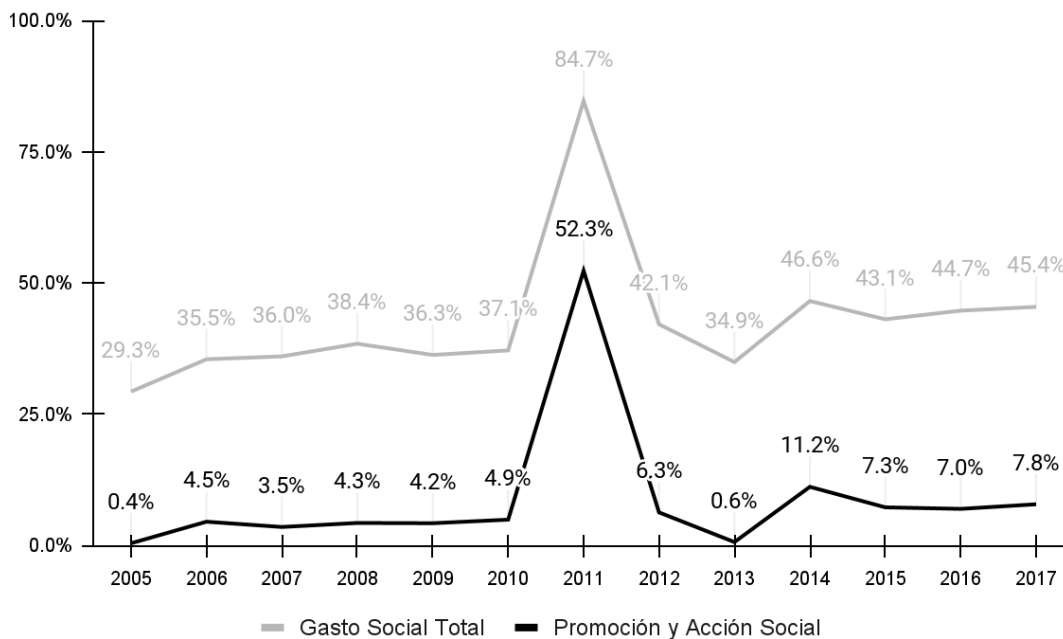
---

<sup>27</sup> Además del empleo rural, se ha señalado que durante las décadas de 1970 y 1980 los sectores urbanos que mostraron crecimiento fueron el sector comercial reexportador y el de la construcción (Brunstein 2008, 341), mientras que durante la década de 1980 y 1990 crecieron el comercio informal y los puestos públicos (Herken 1996, Brunstein 2008, García 2017). La función pública se desarrolló, de esta manera, como el ámbito laboral que ha presentado mayores perspectivas para el acceso a la protección social de manera estable.



que perdura en este país (Montanía *et al.* 2022) y han paliado históricamente la falta de instancias formales de asistencia en todo el territorio.

Gráfico 3: Evolución del presupuesto para servicios sociales en Paraguay como proporción del Presupuesto General de la Nación para los años 2005-2017



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley N° 2869/2005, Ley N° 3148/2006, Ley N° 3409/2007, Ley N° 3692/2009, Ley N° 3964/2010, Ley N° 4249/2011, Ley N° 4581/2011, Ley N° 4848/2013, Ley N° 5142/2014, Ley N° 5386/2015, Ley N° 5554/2016 y Ley N° 5822/2017

Vinculados a la acción comunitaria y la débil institucionalidad estatal de protección social, los actores que se han identificado históricamente con la provisión de bienes y servicios en este país han sido los partidos políticos, cuya compenetración con los distintos sectores de la población paraguaya data de fines del siglo XIX. La Asociación Nacional Republicana (ANR) ha mantenido ventaja con relación a los demás partidos en ese sentido, ya que llegó a establecer vínculos comunitarios y a suplir las deficiencias estatales para la atención a la población vulnerable en todo el territorio paraguayo, sin competencia efectiva durante las décadas de dictadura entre 1954 y 1989. Los vínculos clientelares entre la administración

pública y la población datan de los años de dictadura, cuando Alfredo Stroessner desarrolló “una identificación casi completa entre la ANR y el Estado” (Schuster 2013, 6). Durante sus treinta y cinco años de gobierno, el control de la burocracia estatal ejercido por el dictador junto al Partido Colorado al nivel de gobierno central se apoyó en el control del territorio paraguayo ejercido por ese partido, efectivizado mediante una red de “246 oficinas distritales (seccionales) divididas en cientos de subseccionales” (Setrini 2011, 16), desde donde se distribuía bienes y servicios a cambio de lealtad política.<sup>28</sup>

Estas prácticas se extendieron a los años de democratización de este país, cuando el clientelismo monopólico de la dictadura cedió paso ante un clientelismo de carácter pluralista, que distribuyó el control de recursos discrecionales entre un mayor número de actores partidarios sin llegar a transformar la naturaleza de los vínculos políticos en el país (Setrini 2011). Se ha señalado que el clientelismo se encuentra arraigado en las estructuras partidarias territoriales en Paraguay, que la fuerte presencia de los partidos políticos en las comunidades locales permite a los líderes partidarios actuar como intermediarios entre los ciudadanos y el Estado, y que los líderes locales tienen un conocimiento detallado de las necesidades y demandas de sus bases, lo que les permite ofrecer beneficios tanto materiales como simbólicos a cambio de apoyo electoral (Došek 2023). La naturaleza clientelar que ha caracterizado al vínculo de los principales partidos políticos paraguayos con sus bases se refleja en una encuesta reciente, según la cual 84,4% de los militantes partidarios espera que los partidos proporcionen ayuda en forma de empleos, servicios de salud y becas (Lachi y Rojas Scheffer 2018, 149). De esta manera, debido a la experiencia previa de la población, la atribución de responsabilidad por el origen de las transferencias monetarias se prestaba a ser interpretada en clave particularista en el proceso de su distribución.

---

<sup>28</sup> De acuerdo a Abente (2021), en el contexto de la dictadura, las seccionales coloradas operaron como estrategia de contrainsurgencia mediante el control estatal de la población.

A pesar de que los recursos administrados por este partido tenían fuente estatal, el partido desarrolló la capacidad para atribuir a sus representantes locales la responsabilidad por la atención proporcionada a las necesidades de sus comunidades, mediante las relaciones clientelares que mantuvieron especialmente con la población de bajos ingresos. Si bien el sistema clientelar desarrollado durante las décadas de dictadura militar “vinculó personas de todos los niveles sociales con el régimen” (Molinas *et al.* 2011, 344), la asistencia social se dirigió hacia los sectores de menores ingresos. Esta dinámica se afianzó durante la dictadura pero continuó vigente luego del cambio de régimen, como indica la evidencia testimonial, “[...] aunque lo hacían institucional -no soy ‘yo político que te traigo’, es el Estado que te entrega-, la acción ellos lo veían como el político, o sea, ‘tú me trajiste’. El Estado es una cosa demasiado vaga. ‘Tú X me trajiste’” (Experto 2).

La apertura a la democracia en 1989 había aparecido como una ventana de oportunidad para el desarrollo de políticas públicas dirigidas a atender las necesidades de asistencia social del país, junto al desarrollo de una institucionalidad de bienestar hasta ese momento inexistente. Desde la administración estatal paraguaya se avanzó efectivamente hacia la visibilización de los problemas sociales existentes y se llegó a expresar “voluntad política para articular una estrategia de cambio social” (Cohen y Tapia 2001, 11); en ese contexto se creó en 1995 la Secretaría de Acción Social (SAS), dependiente de la Presidencia de la República, con el objetivo de “orientar el conjunto de acciones gubernamentales de las políticas y programas sociales, a través de su formulación y de mecanismos de evaluación y seguimiento” (Cohen y Tapia 2001, 13). Este impulso institucional posibilitó el desarrollo de capacidades técnicas y administrativas para la implementación de políticas sociales en este país, hasta ese momento inexistentes, debido a que “en todos los niveles había un reconocimiento de que había que

generar institucionalidad en Paraguay y había que generar cuadros técnicos capaces de responder a este modelo distinto” (Técnica SAS 2). En coincidencia con otras experiencias registradas a nivel global (Simpson 2018), el desarrollo de capacidades técnicas para la asistencia social en este país contó con el apoyo estratégico de la cooperación internacional, reconociéndose la importancia de su impulso a este proceso:

[...] gran parte de sus procesos, de las funciones, de los roles, no estaban definidos, no había todavía personal con mucha calificación en las áreas de monitoreo, en las áreas de ejecución de políticas, o sea, eso estaba en proceso de formación. Es un contexto de desarrollo institucional muy incipiente con procesos que todavía no estaban establecidos y con funcionarios técnicos con limitadas experiencias en la temática. De hecho, la Secretaría de Acción Social se constituye a partir de esa necesidad de ir formando gente especializada en el área social y creo que a partir de los programas de capacitación del BID se fueron los primeros funcionarios que van a componer la Secretaría de Acción Social (Técnico SAS 4).

Sin embargo, el desarrollo de una institucionalidad de protección social integral no fue posible debido a que no se establecieron los acuerdos necesarios entre actores involucrados para la formulación de una política de bienestar sostenible en el tiempo. La redistribución del poder político que ocurrió como consecuencia del cambio constitucional de 1992 debilitó las facultades del Poder Ejecutivo paraguayo para formular políticas públicas de amplio alcance, configurándose un sistema rígido para “la aprobación de políticas redistributivas o reguladoras de alcance más general” (Molinas *et al.* 2011, 342). Por su parte, los programas sociales que se empezaron a desarrollar durante esos años contaron con escasa participación de trabajadores, empleadores, organizaciones de la sociedad civil o de la misma población beneficiaria en su diseño, implementación y evaluación (Bertranou *et al.* 2003, 36), por lo que la población meta no se incorporó de manera orgánica a su funcionamiento como sí lo hizo en otros casos de la región (Zarazaga 2015, Aguirre 2013). En consecuencia, durante los 15 años que transcurrieron desde el cambio de régimen, se verificaron “pocos avances en materia social” en Paraguay (Serafini 2015, 14).

El programa *Tekoporã* fue adoptado en el año 2005, en coincidencia con la ola de adopciones de programas focalizados de lucha contra la pobreza a nivel continental (Altman y Castiglioni 2020, Castiglioni 2020, Osorio-Gonnet 2015 y 2019, Pribble 2013), por lo que “no es un tema que emerge de un proyecto político nacional, sino de una influencia internacional” (Técnico SAS 1), en un contexto en que la atención estatal a la población en situación de pobreza aparecía como una necesidad prioritaria de política pública. Los años anteriores al inicio de *Tekoporã* se habían caracterizado por la retracción de la economía paraguaya, habiéndose registrado “tres años de recesión (1998, 2000 y 2002), un crecimiento real del PIB anual de 0,1% y una tasa de crecimiento anual promedio por habitante de -2,9%” (Borda 2007, 13).<sup>29</sup> En el año 2002 también se registró un punto máximo en la tasa de inflación de 14,6%, el aumento del déficit fiscal a 3,3%, la tasa de desempleo total de 17,1% y subocupación de 22,5%, mientras que 46,4% de la población nacional se encontraba en situación de pobreza y 21,7% en pobreza extrema (Borda 2007, 18).

El programa en cuestión, debido a su naturaleza focalizada y de escaso peso en las arcas públicas, resultó una estrategia aceptable para el gobierno paraguayo para paliar la situación socioeconómica del país: dada su concentración estricta en la población en situación de pobreza extrema, el alcance de *Tekoporã* es menor al de programas similares implementados en Brasil o México (Pérez Ribas *et al.* 2010, 211). *Tekoporã* resultó ser la primera intervención estatal dirigida hacia ese sector demográfico específico que alcanzó implementación sistemática en Paraguay, estructurando la incipiente institucionalidad de asistencia social en el país (Duarte-Recalde 2018).

---

<sup>29</sup> La economía paraguaya se ha caracterizado históricamente por una estructura productiva eminentemente exportadora de productos primarios agrícolas y pecuarios (Duarte-Recalde 2014), por lo que “el comportamiento del PIB real está vinculado muy fuertemente a la variación del crecimiento del sector agrícola” (Borda 2007, 13). Debido a ello, la caída en los precios internacionales de la soja y el algodón ocurrida en coincidencia con el cambio de siglo afectó decisivamente a los indicadores macroeconómicos del país durante esos años.

El programa fue instaurado durante el gobierno de Nicanor Duarte Frutos (ANR) como parte de la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza en el Paraguay (Decreto 8152/2006), implementado en 5 distritos del país en su etapa piloto. Su financiamiento estuvo cubierto en su totalidad por el presupuesto nacional hasta el año 2006 (Veras Soares y Britto 2008, 7), cuando el Banco Interamericano de Desarrollo propició recursos para su ampliación mediante la reasignación de fondos de un préstamo que había sido acordado para el Programa Paraguayo de Inversiones Sociales (PROPAIS) II mediante Ley N° 2628/2005 (Veras Soares y Britto 2008, 21).<sup>30</sup> Al respecto se ha señalado que “el pilar de la introducción de todo esto, inclusive de la creación de la SAS, fue el BID, hay que reconocer eso” (Técnico SAS 1). El diseño del programa, por su parte, fue el resultado de misiones de trabajo que funcionarios técnicos paraguayos de ese gobierno realizaron a países de la región como Brasil, Chile, Colombia y México, donde obtuvieron “conocimiento detallado de los programas TMC ahí emplazados” (Veras Soares y Britto 2008, 6). La influencia de experiencias de la región y el apoyo concreto de la cooperación internacional en el origen del programa se verifican al dar cuenta el proceso de su adopción:

El diseño prácticamente eran como paquetes que a nivel de la región se fue extendiendo y, en una de las entrevistas que hice, uno de los informantes me decía que en su momento Nicanor había viajado al Brasil y le había pedido a Lula el asesoramiento en cuanto a lo que eran los programas de Bolsa Escuela, Bolsa Familia, de manera que también nosotros acá podamos empezar a implementar [...] fundamentalmente fue como una copia, un replicar, en su momento del diseño por sobre todo. Ahí no implicó procesos muy de hacer en diagnóstico y de ver qué, sino más bien de estructurar, de armar, de ver las instituciones –en ese caso la SAS– como instituciones que debían implementar este tipo de programas y capacitar los recursos humanos que iban a emprender la tarea de la implementación (Experta 1).

A pesar de que el origen del programa ocurrió como efecto de las tendencias regionales en la adopción de políticas focalizadas, evaluaciones tempranas de *Tekoporã* señalan que la población beneficiaria atribuyó la responsabilidad por la intervención al gobierno nacional de

---

<sup>30</sup> En el 2007 también se aprobó el convenio de financiación ALA/2006/018-053 entre la Comunidad Europea y la República del Paraguay, para el apoyo a la lucha focalizada contra la pobreza (Ley N° 3275/2007). Los argumentos conducentes al acuerdo se encuentran disponibles en el Expediente Parlamentario D-7355/2006.

turno. En ese sentido, se observaba “la aceptación de la política del gobierno” como un efecto del programa (Guttandin 2007, 54), en tanto la población expresaba que “por primera vez el gobierno cuida de nosotros los pobres, nos sentimos importantes y llega realmente a los pobres” (SER y DIPLANP 2011, 170).

Una vez afianzados los procedimientos administrativos de las transferencias monetarias, *Tekoporã* registró su mayor expansión geográfica y cobertura de familias beneficiarias durante el periodo de gobierno de Fernando Lugo (APC).<sup>31</sup> Este programa fue emblemático del gobierno de Lugo y, tras ser declarado como prioritario (Decreto 1928/2009), recibió fondos del tesoro nacional (Brunetti 2011, 34). El cambio en la fuente de financiamiento, a su vez, ocurrió en coincidencia con una mayor estabilidad de la macroeconomía paraguaya, ya que “esa es una época de mucho crecimiento de presupuesto también, de los ingresos tributarios” (Técnico SAS 4). La gestión de funcionarios técnicos vinculados a *Tekoporã* y a la misma SAS resultó fundamental para la inclusión de este programa en el presupuesto estatal, cuya definición se encontraba en manos de un Poder Legislativo caracterizado por las alianzas partidarias inestables, pues “si bien en un primer momento todos apoyaron el gobierno de la APC, después ya hubo divisiones, entonces para cada Ley había apoyo o no, para cada presupuesto, para cada Ministerio había apoyo o no” (Técnico SAS 7). El débil legado de políticas de asistencia social en el país también definió la ignorancia de los legisladores acerca de la naturaleza de las intervenciones focalizadas en la población en situación de vulnerabilidad, por lo que este programa “no se veía como una cuestión de renta mínima, de derechos humanos” (Técnico SAS 4), sino que requirió un gran esfuerzo explicar su importancia:

---

<sup>31</sup> A diferencia del gobierno anterior, este gobierno no contaba con bases políticas propias (Duarte-Recalde 2012) en tanto su victoria al frente de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), cuyo principal representante era el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), implicó la agregación coyuntural de votos de partidos y movimientos políticos opositores a la ANR que resultó suficiente para alcanzar la alternancia partidaria en el Poder Ejecutivo.

Nosotros tuvimos situaciones en la que tuvimos que ir al Congreso a discutir los programas de transferencias condicionadas de una forma muy fuerte. Por ejemplo, con referentes del Partido Liberal, el Partido Colorado, que no tenían absolutamente ninguna idea de lo que eran las transferencias condicionadas y que creían que era una forma de darle dinero de forma clientelista a los pobres. [...] porque no consideraban, digamos, cuestiones básicas, como que se tenga que elaborar un instrumento técnico para demostrar que una persona es pobre. Nos decían, “Los pobres están en la calle, para qué voy a hacer una encuesta, un censo, si yo los pobres veo que están ahí. No hace falta, ustedes quieren gastar mal el dinero o quieren quedarse con ese dinero. Cómo van a gastar trescientos mil dólares en saber que ese es pobre. Los pobres están ahí.” (Técnico SAS 4).

Por otra parte, el apoyo de determinados legisladores al programa estuvo condicionado por negociaciones políticas que estaban fuera del poder de incidencia de funcionarios de la SAS.

[...] para dar un apoyo siempre pedía a cambio otras cosas, entonces, el apoyo en el presupuesto entendía que también era negociado en función a algún cargo en otro Ministerio o dentro mismo de *Tekoporã* agregando familias, o que el voto de un Diputado o Senador era negociado en función a familias que querían que fueran atendidas por alguna política pública. (Técnico SAS 7).

A pesar de tales desafíos, el periodo de mayor ampliación del programa ocurrió entre los años 2008 y 2012 (Gráfico 4), cuando el número de familias beneficiarias se incrementó de 19.810 a 88.161 en todo el país (CEPALSTATS 2023).<sup>32</sup> El Gráfico 4 también permite observar que la cobertura del número de personas beneficiarias del programa aumenta incluso más que el de hogares incluidos, lo que supone incluso mayor potencial para generar externalidades comunitarias positivas. El mencionado aumento en la cobertura fue posible gracias a los datos obtenidos por la SAS mediante barridos censales de la población meta, estrategia utilizada para evitar sesgos partidarios en la selección de beneficiarios<sup>33</sup> que requirió un gran compromiso por parte de los funcionarios técnicos:

---

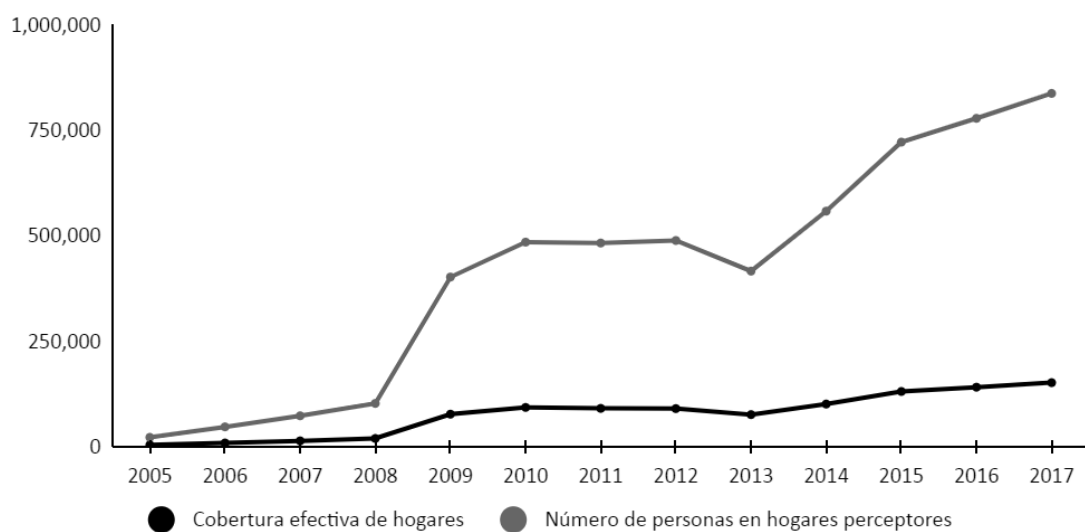
<sup>32</sup> Los datos que comparan la población efectivamente incluida en el programa respecto al total de la población en situación de pobreza que potencialmente debería haber sido incluida en el programa sólo se encuentran disponibles para el año 2009 (77448 personas incluidas de las 120000 estimadas), para el año 2012 (88161 personas incluidas de las 200000 estimadas), para el año 2014 (101440 personas incluidas de las 100000 estimadas), para el año 2015 (131159 personas incluidas de las 130000 estimadas) y para el año 2017 (152132 personas incluidas de las 160000 estimadas). Datos disponibles en <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=27>.

<sup>33</sup> De acuerdo a un testimonio, esta estrategia se diferenció del censo por demanda realizado anteriormente, que generó “denuncias de priorización de familias con determinada adhesión o afiliación política” (Técnico SAS 7).



Nosotros trabajábamos de lunes a lunes, fines de semana también. En el periodo del censo, de hecho, 15 días los funcionarios involucrados en los censos fuimos y vivimos en los distritos, capacitamos a las personas para hacer el censo e hicimos los censos, o sea, nosotros éramos los supervisores de quienes hicieron el censo. Ahí todos los funcionarios, nadie se quejó, todos recibieron un viático, se gestionaron camionetas de Itaipú y Yacyretá<sup>34</sup>, apoyaron con camionetas la aplicación de ese censo. Había toda una cooperación interinstitucional de otras dependencias del gobierno. (Técnico SAS 7)

Gráfico 4: Cobertura efectiva de hogares / Número de personas en hogares perceptores



Fuente: CEPAL, <https://dds.cepal.org/bpsnc/programme?id=27>

La realización de este censo requirió la contratación masiva de funcionarios implementadores, para lo que se realizaron concursos públicos en los que se priorizó la experiencia de los candidatos en trabajos comunitarios, que “dado que las familias beneficiarias son personas vulnerables y que precisaban un acompañamiento, y quienes les acompañaran deberían ser mínimamente sensibles y conocer el trabajo con familias, con grupos” (Técnico SAS 7). A modo de evitar sesgos partidarios en la identificación de los funcionarios locales contratados

<sup>34</sup> Tanto *Itaipú* como *Yacyretá*, en su carácter de entidades binacionales, transfieren mensualmente al Estado Paraguayo una compensación económica, denominada royalties, en función a la utilización de las corrientes del río Paraná para la generación de energía eléctrica y por inundación del territorio paraguayo, desde el año 1989 y 1994 respectivamente.

durante estos años, se excluyó del proceso de selección a los coordinadores departamentales del mismo programa que tendrían vínculos partidarios más fuertemente identificados en sus respectivas zonas:

Podíamos haber permitido que los propios coordinadores hicieran ese proceso de entrevistas pero ahí sí corríamos el riesgo del sesgo porque el coordinador, al ser de uno de los distritos de la zona, podría utilizar criterios más subjetivos. Por eso es que de Asunción nos íbamos nosotros a hacer la evaluación, de tal forma que el interesado en el cargo no nos conociera, no supiera, digamos, con quien estaba hablando, solamente saber que éramos funcionarios de Asunción y que éramos funcionarios del nuevo gobierno, más nada. (Técnico SAS 7)

Una vez asumido el gobierno de Horacio Cartes<sup>35</sup> (ANR) electo en el año 2013, *Tekoporã* fue incorporado al plan de promoción social denominado “Sembrando Oportunidades” de ese periodo. Si bien la formulación y ampliación del programa de los gobiernos anteriores ocurrieron en el contexto regional de gobiernos identificados como progresistas (Pribble 2013), el gobierno de Cartes manifestaba poseer una agenda neoliberal que proponía la reducción de las intervenciones estatales en la esfera social, la incorporación de actores empresariales al proceso de implementación de políticas públicas y la concentración del poder político en el Ejecutivo (Duarte-Recalde 2014), por lo que la continuidad de este programa no parecía estar garantizada desde un principio. A pesar de ello y en coincidencia con otros gobiernos de derecha de la región (Altman y Castiglioni 2020, Castiglioni 2020), este programa social fue mantenido durante el periodo y continuó ampliando su cobertura territorial, hasta cubrir la totalidad de los distritos del país y alcanzar al 12,31% de la población paraguaya al año 2017.<sup>36</sup> Entre los años 2005 y 2017, el programa fue ampliándose también en términos de componentes (Tabla 1). De esta manera, se observa que los años

---

<sup>35</sup> Candidato que se posicionó como líder de este partido a pesar de afiliarse al mismo sólo en el año 2009 y sin contar con experiencia política previa (Duarte-Recalde 2014).

<sup>36</sup> Si bien este aumento en la cobertura resultó significativo para el contexto paraguayo, el mismo ocurrió en consonancia con los demás países de América Latina y el Caribe. A modo de referencia, la cobertura de la población de la región por parte de este tipo de programas aumentó entre los años 2000 y 2015 de 3,6% al 20,9% (Cecchini y Atuesta 2017, 24). El país donde la cobertura registró mayor aumento durante esos años fue Bolivia, donde el programa Bono Juancito Pinto incluso llegó a comprender la cobertura del 61,5% de la población de ese país, si bien este programa no está focalizado en la población en situación de pobreza (Cecchini y Atuesta 2017, 25).

comprendidos entre la adopción de *Tekoporã* y su expansión a la totalidad del territorio paraguayo abarcan la sucesión de gobiernos de distintos partidos políticos y distintas identificaciones ideológicas, por lo que no es atribuible a la acción de una única postura programática.

Tabla 1: Desarrollo del programa Tekoporã

Periodo 2003-2008	2004	Diseño del programa SAS-BID (Resolución N° 563/2016)
	2005	Definición del instrumento de focalización IPG (Resolución N° 234/2005)
	2006	Se aprueba la “Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza” (Decreto N° 8152/2006)
	2007	Convenio de financiación entre la Comunidad Europea y la República del Paraguay relativo al Programa de Apoyo a la Lucha Focalizada contra la Pobreza (Ley N° 3275/2007)
Periodo 2008-2013	2009	Declaración del programa Tekoporã como prioritario (Decreto N° 1928/2009)
	2011	Regulación de las Transferencias Monetarias Condicionadas (Ley N° 4087/2011)
Periodo 2013-2018	2015	Incremento de montos de TMC (Resolución N° 109/2015) Protocolo de Atención a Comunidades Indígenas (Resolución N° 43/2015) Se establece el monto a ser pagado a las familias con discapacidad severa (Resolución N° 769/2015)

Fuente: Elaboración propia en base a documentación institucional

La cualidad estricta en el diseño y las reglas de focalización del programa ha sido planteada por la literatura existente (De la O 2015) y verificada por evaluaciones independientes. Al respecto, se afirma que este programa “cuenta con normativas, información y documentación que permiten sentar las bases para impulsar procesos de evaluación y rendición de cuentas” (Serafini 2015, 5), necesarios para velar por la transparencia en la gestión del programa.

También se ha observado que gran parte de los recursos utilizados en este programa llega a la población objetivo y es relativamente sencilla la evaluación de la trazabilidad del gasto (Serafini 2015, 15).

La Ley que regula las transferencias monetarias condicionadas es la N° 4078/11 y es reglamentada por el Decreto del Poder Ejecutivo N° 7743/11, mientras que las pautas de su implementación se encuentran plasmadas en sus manuales operativos. Se ha señalado que la principal fortaleza que presenta el programa *Tekoporã* es “la existencia de claros criterios de selección de las familias que pueden integrar el programa” y que el cumplimiento obligatorio en el uso de instrumentos estrictos de focalización ayuda a blindar políticamente su implementación y contribuye con su transparencia (Serafini 2015, 33). De esta manera, este programa se diferencia en su diseño y en sus criterios de implementación de los tradicionales esquemas informales de asistencia social que estuvieron vigentes en Paraguay hasta su instauración. Asimismo, los criterios estrictos de focalización empleados durante su periodo de expansión territorial descartan el direccionamiento político de los planes a la vez que posibilitan, en términos analíticos, la identificación de contrafácticos adecuados a los distritos en que el programa aumentó cobertura durante cada periodo de gobierno. A continuación se analizan las reglas que permiten asignar unidades distritales a conjuntos de tratamiento y de control para cada periodo de gobierno, elemento necesario para verificar efectos de la expansión mediante inferencias causales.

### 3. Focalización territorial del programa

El análisis de los efectos electorales generados por el aumento distrital en el número de beneficiarios de las transferencias monetarias requiere la identificación de casos donde este

tratamiento estuvo presente, así como la identificación de sus respectivos contrafácticos necesarios para calcular el impacto electoral de la intervención. Asimismo, es necesario verificar que la asignación al tratamiento de las unidades de análisis sea aleatoria en lo que respecta a las variables intervinientes en el mecanismo causal. En esta sección se corroboran estos supuestos mediante evidencia testimonial y la revisión de evaluaciones independientes realizadas sobre distintos aspectos del programa.

Las unidades de análisis donde se observará el vínculo causal hipotetizado comprenden distritos electorales, que son el territorio de menor tamaño donde es posible observar las preferencias electorales agregadas de la población. Estas unidades también constituyen el espacio administrativo utilizado como referencia durante el proceso de focalización geográfica del programa *Tekoporã*, por lo que resulta necesario corroborar que la variación en el número de beneficiarios a nivel distrital es independiente de las preferencias electorales agregadas a ese nivel previas a la intervención. Las reglas de focalización del programa permiten verificar esa independencia, en tanto combinaron criterios de priorización geográfica que sirvieron como guía para la implementación del programa durante sus años de expansión territorial y que, a su vez, permiten identificar los contrafácticos adecuados para el análisis de cada periodo de gobierno atendiendo a las características socioeconómicas de los distritos.

La focalización territorial del programa permite descartar hipótesis alternativas de que la asignación al tratamiento de las unidades de análisis haya respondido a las preferencias electorales de los distritos seleccionados. Para la definición de beneficiarios *Tekoporã* se utilizó un índice multidimensional, similar al adoptado por los programas Familias en Acción en Colombia y Progres/Oportunidades en México (Veras Soares y Britto 2008, 4). El primer paso en el proceso de focalización de las familias comprendió la definición del Índice de

Priorización Geográfica (IPG), instrumento que estableció un orden de precedencia de los distritos del país en base a indicadores de ingreso y necesidades básicas insatisfechas de su población. Se ha indicado que el IPG “rompe la territorialidad departamental” al priorizar los distritos de acuerdo a la cronicidad de la pobreza (Técnico SAS 1). Para la elaboración del IPG se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

La pobreza monetaria tuvo una ponderación de 40% en el IPG y comprendió dos indicadores: 1) la relación entre la proporción de la población extremadamente pobre en el distrito y la proporción de la población extremadamente pobre en el departamento; y 2) la relación entre la proporción de la población extremadamente pobre y la proporción de pobres en el distrito. El indicador para las necesidades básicas insatisfechas (NBI) tenía una ponderación de 60%. Estaba compuesto de un indicador para las condiciones de la vivienda y el acceso a infraestructura, que tenía una ponderación de 30% en el NBI, y un indicador de logro educativo y acceso a la educación que tuvo una ponderación del 70% restante (Veras Soares y Britto 2008, 9).

Una vez seleccionados los distritos prioritarios y atendiendo a que “en una comunidad hay pobres y no pobres, entonces había que cortar la comunidad en dos” (Técnico SAS 1), la focalización del programa en las familias que constituían la población meta se realizó mediante el Índice de Calidad de Vida (ICV). Este indicador compuesto también fue elaborado en base a una combinación de datos diversos, que comprendían:

1) acceso a servicios: agua, electricidad, combustible para cocinar, recolección de la basura y teléfono; 2) salud: seguro de salud, atención de la salud para enfermos o lesionados (durante los últimos tres meses), estado de vacunación de los niños; 3) educación: idioma hablado en casa, el nivel educativo del jefe del hogar, el nivel educativo del cónyuge, años de escolaridad ‘perdidos’ por los niños entre 6 y 24 años de edad; 4) ocupación: ocupación del jefe del hogar; 5) condición de la vivienda: hacinamiento; material del techo, pared y piso, sanitario aparte, saneamiento; 6) posesión de bienes durables: acondicionador de aire, calefactor, camión, automóvil, refrigerador y lavarropas; y 7) número de niños entre 0 y 15 años de edad (Veras Soares y Britto 2008, 10).

La base de datos utilizada para la focalización fue elaborada mediante un censo, guiado por una ficha técnica de información e implementados en los municipios priorizados, que permitió identificar la población meta de la intervención (Serafini 2015, 24). Los datos arrojados por tales censos fueron sometidos a una evaluación independiente que confirmó la efectividad del

instrumento (Franco y Medina-Roa 2008, 5), confirmando que 97% de las familias de los distritos seleccionados para el piloto del programa tenían ingresos menores a los necesarios para cubrir las necesidades básicas, mientras que 89% de la población de esos distritos se encontraba en situación de pobreza extrema (Franco y Medina-Roa 2008, 13).

Los criterios de focalización garantizaron que la población incluida en la intervención presentara las características sociodemográficas necesarias para que las transferencias monetarias generaran importantes beneficios marginales. Se verificó que la población incluida en el programa presentaba altos niveles de fecundidad, de relación de dependencia demográfica y de integrantes por hogar (Franco y Medina-Roa 2008, 18), condiciones que inciden en el número de habitantes en comunidades en situación de vulnerabilidad y de la transmisión intergeneracional de la pobreza. En lo que respecta a las fuentes de ingreso, esta población tendía a carecer de vínculos laborales formales ya que la modalidad laboral predominante era la del trabajo por cuenta propia (60,1%), seguida en proporción por el trabajo familiar no remunerados (21,4%) (Franco y Medina-Roa 2008, 29). A su vez, se observó que la población meta se incorporaba tempranamente al mercado laboral, considerando el “elevado nivel de participación económica de las personas de 10 a 14 años” (Franco y Medina-Roa 2008, 28). La valoración de estas características socioeconómicas realizada por las evaluaciones beneficiaria coincidieron con la percepción de funcionarios técnicos del programa, al referirse a la población meta:

Normalmente desempleados, changeros o ‘changadores’ como se dice, o sea, trabajaban en periodos de changa, esa era una regularidad. [...] Todo ese tipo de realidades, digamos, dibujaban la precariedad de las familias que tenían recursos tanto en cuanto había algo que cosechar o algo que vender, o algún empedrado donde se podían ir a trabajar colocando piedra, terminaba el trabajo y volvían a sus casas. O algunos tenían tierras pero no podían trabajar porque no tenían asistencia técnica, no tenían semillas. Familias que tenían una o dos hectáreas, es decir, uno podía ver que tenían tierra, potencialmente no deberían ser pobres pero eran pobres porque no podían trabajar, no tenían instrumentos ni insumos. (Técnico SAS 7).

En lo que respecta al capital cultural de la población beneficiaria, se constató que más del 60% de estos hogares estaba encabezado “por una persona que no tiene instrucción o que no completó la educación primaria” y que “sólo un 2% de los jefes o jefas tiene la educación media concluida” (Franco y Medina-Roa 2008, 23). Se indicó también que la tasa de analfabetismo promedio los distritos incluidos en el piloto era mayor al 11% –frente al 5,1% que era la media nacional de ese momento– y que en más del 80% de los hogares incluidos se comunicaban exclusivamente en idioma guaraní (Franco y Medina-Roa 2008, 21). Estas características resultaron perceptibles desde el mismo proceso de los censos, indicándose que “las primeras planillas donde los beneficiarios marcaban que recibían el subsidio, ahí en la planilla ha de haber un porcentaje altísimo, había marcas o impresiones digitales, (porque) no sabían ni firmar” (Técnico SAS 4). El capital cultural de la población meta que ratifica su limitada comprensión de los procesos administrativos también fue corroborada por funcionarios técnicos que trabajaron durante distintas etapas de implementación del programa:

[...] en mi experiencia, pero que también compartí con otros compañeros en ese entonces, es que había muchas dificultades en el llenado, porque la capacitación se hizo en castellano, las fichas estaban en castellano, era una ficha compleja y larga, y se hizo en castellano. (Técnica SAS 5).

Al ser familias pobres reunían todas las condiciones de pobreza en todas las dimensiones. Normalmente jefes, jefas de hogar con escasa o nula formación escolar, miembros del hogar que abandonaron, desertaron o directamente no entraron a la escuela. Todas las familias tenían carencias educativas. (Técnico SAS 7).

Atendiendo a las características observadas, se esperaba que el impacto de las transferencias monetarias en el bienestar de la población beneficiaria resultase ostensible. Este impacto fue efectivamente corroborado por las evaluaciones de sus primeros años, que constataron efectos positivos de la participación en el programa entre las familias beneficiarias y en sus comunidades, en coincidencia con la afirmación realizada por la literatura (Adato 2000, Angelucci y De Giorgi 2009, Hunter y Power 2007). En términos generales, se confirmó que el programa tuvo



impactos positivos “en el ingreso per cápita y el consumo, la reducción de la pobreza, asistencia escolar, la inversión en la producción agrícola, el acceso al crédito para el consumo, el ahorro y la participación social” (Veras Soares *et al.* 2008, 1).

En lo que atañe a las familias beneficiarias específicamente, se observaron impactos positivos de las transferencias regulares en su capacidad para la planificación económica. Respecto a la economía doméstica, se observó que la tenencia de huertas entre las familias que ingresaban al programa había aumentado en un 70% luego de los años del piloto (SER y DIPLANP 2011, 110) y que se usaba el dinero transferido para la expansión de chacras, la adquisición de vacas lecheras y la alimentación de otros animales de granja “como inversión inicial para crear las condiciones de un avance sustentable” (Guttandin 2007, 63). Se constató asimismo que, debido a la regularidad de las transferencias monetarias, estas familias tuvieron mayores facilidades para acceder a pequeños créditos para el consumo en almacenes comunitarios (Guttandin 2007, 53). La regularidad en los pagos generaron un sentido de mayor estabilidad económica entre los beneficiarios, refiriéndose a estas transferencias como “mi sueldito”<sup>37</sup> (Técnico SAS 6).

El bienestar producido por las transferencias monetarias también se hizo perceptible a nivel comunitario, en tanto la disponibilidad de fondos dinamizó el comercio local y generó un aumento en la tenencia de almacenes en la zona (SER y DIPLANP 2011, 109). Este efecto resultó clave en lo que respecta al impacto agregado del programa. Testimonios recogidos por las evaluaciones notaron que “se benefician los carniceros, los almaceneros, el servicio de salud, hay más movimiento, en los días de cobro es una fiesta patronal” (Guttandin 2007, 53), y que las familias beneficiarias “pintaron su casa, pusieron alambre tejido alrededor del patio, compraron ropa, comida, útiles escolares y remedios para los hijos” e incluso “financiaron la

---

<sup>37</sup> Cita original: “*che salario mi*”

instalación de agua corriente” con los fondos del programa (Guttandin 2007, 57). El estímulo al comercio asociado a las transferencias es corroborado también por la evidencia testimonial, al señalarse que “si se les paga en el tinglado de la municipalidad, afuera del tinglado están todos estos macateros, que venden zapatos, ropa, juguete, remedio yuyo, lo que fuera, remedio de farmacia, de todo” (Técnico SAS 2). Además de su impacto en el consumo, también se constató que las transferencias incidieron positivamente en la planificación de la producción de los asentamientos campesinos (Guttandin 2007, 61) y en la transmisión intergeneracional de conocimientos técnicos agrícolas, advirtiendo que “las escuelas también tenían beneficios como huertas comunitarias y el alumnado tenía ahí prácticas”<sup>38</sup> (Beneficiario 2).

Las externalidades positivas de las transferencias monetarias también se vincularon al fortalecimiento de la organización comunitaria, en coincidencia con los objetivos del programa *Tekoporã* (Franco y Medina-Roa 2008, 5; Serafini 2015, 17). De manera particular, se ha señalado que la labor de coordinación comunitaria “descansa en el trabajo y participación de las madres líderes” (CEPADES 2010, 48), comités de mujeres beneficiarias que funcionaron como espacios colaborativos y de fondos comunes para financiar pequeños proyectos comunitarios, vinculados a la producción de alimentos y al comercio ambulante (SER y DIPLANP 2011, 172). Estos espacios han ayudado a “instaurar una cultura de auto-ayuda y promoción del empoderamiento” (Veras Soares y Britto 2008, 19), lo que también puede servir como “una redefinición de los roles tradicionales de género a mediano y largo plazo” (Torrents 2015, 31). En el marco de los comités de mujeres se gestionaron capacitaciones sobre intereses manifestados por las participantes, así como sobre “proyectos productivos más amplios que involucran gestiones ante diversas instituciones locales” (Torrents 2015, 35). La participación de las beneficiarias en estos comités superaría el periodo

---

<sup>38</sup> Cita original: *Ha también upei a las escuelitas oña ikatu haguaicha oreko beneficios [...]*.

de su participación en el mismo programa (Guttandin 2007, 62), al señalar que “si el Estado no paga más *Tekoporã* nosotros tenemos, trabajamos, juntamos plata para cubrir los primeros, las cosas más necesarias, cosas básicas (que) necesitamos como personas, como madres de familia, y ese es nuestro objetivo principal” (Beneficiaria 1).

Los mencionados impactos incidieron en la valoración comunitaria del programa que superaba a las familias asignadas al tratamiento: “actitud positiva y agradecida se nota en los nuevos asentamientos” (Guttandin 2007, 37). De acuerdo a una evaluación, el impacto positivo del programa incluso llegó a ser perceptible de manera agregada a nivel departamental, notándose que “hubo un mejoramiento del ingreso en todos los departamentos después de ingresar al Programa” (SER y DIPLANP 2011, 105). Se observó, asimismo, que las corresponsabilidades exigidas a las familias por parte del programa “generan confianza e incentivan el uso de los servicios educativos y de salud, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos de las políticas educativas y de salud” (Serafini 2015, 34).<sup>39</sup>

Atendiendo a los efectos captados por estas evaluaciones, la asignación al tratamiento de la población en situación de vulnerabilidad resultó ser adecuada y la intervención oportuna para la población beneficiaria. La población no incluida durante los primeros años del programa

---

<sup>39</sup> En lo que respecta a las corresponsabilidades en salud, existen directrices según características de la familia. Se requiere que los niños y niñas de 0 a 5 años acudan al centro de salud para participar en controles de crecimiento y desarrollo, así como para recibir vacunas en 6 oportunidades a lo largo del año. Por otro lado, los niños, niñas y adolescentes de 6 a 18 años deben hacer visitas médicas en el centro de salud en 3 ocasiones durante el año. Asimismo, se establece que las mujeres embarazadas deben acudir al centro de salud para recibir cuidados prenatales y atención durante el parto en un entorno institucional. Se espera que realicen 2 visitas al centro de salud desde el momento en que notifican su embarazo y durante todo el período de gestación. Además, se solicita que opten por el parto institucional. En cuanto a los adultos mayores, se les exige que realicen 2 controles médicos al año. Por último, se determina que las personas con discapacidad deben someterse a controles trimestrales (SAS 2009, 11). En lo que respecta a las corresponsabilidades en educación de niños y niñas de 6 a 18 años en la Educación Escolar Básica (EEB), se establece que los/as estudiantes deben estar matriculados en los grados del 1ro al 9no y es necesario que asistan a un mínimo del 85% de las clases contabilizadas por mes (SAS 2009, 12). No obstante, en consideración de la naturaleza del control en el cumplimiento de las corresponsabilidades de este programa, *Tekoporã* podría ser clasificado entre el conjunto de programas “tolerantes” del continente que incluyen medidas para permitir el acceso de las personas a los servicios básicos pero que no llega a sancionar su falta de cumplimiento en la práctica (Rossel *et al.* 2022).

expresaba expectativa de que el mismo amplíe su cobertura (Guttandin 2007, 62) y buscaba garantizar su inclusión en los censos: “pasaban por la casa donde yo me quedaba porque sabían que estaba ahí, me decían ‘todavía no se pasó por tal y tal lugar’... había mucha expectativa” (Técnica SAS 5). Los efectos de la intervención también generaron expectativas entre la población meta del resto del país, que debido a la focalización geográfica quedaron fuera del programa durante los primeros años:

Entonces, esa fue una decisión de ir a los lugares donde la pobreza era más crónica. Esa era una decisión que tiene una lógica desde el punto de vista de cuando tenés recursos limitados. Tenés recursos limitados, entonces tenés que focalizar para ser más eficiente. El problema es que vos podías tener, por ejemplo, en Alto Verá - Itapúa, distrito hiper pobre, transferencias condicionadas, pero en Pirapó, en Fran, en San Pedro del Paraná<sup>40</sup>, no había nada (Técnico SAS 4).

[...] sabíamos que estábamos en distritos pobres, entonces sí o sí había un alto porcentaje de familias pobres, lo que no significaba que entraran al programa justamente por lo que te dije recién: un celular, por ejemplo ya le calificaba, dos celulares en la casa ya le subía su puntaje del ICV, pero no tenía saldo, o tenía saldo una vez al mes, ese teléfono era funcional 10 días al mes o 5 días [...] Familias con muchas necesidades, carencias. Y era muy injusto, eso era todo un debate, que el ICV consideraba, puntuaba muy por alto a familias que tuvieran una cocina a gas pero no consideraba que esa familia no tenía plata para comprar el gas, se acababa el gas y cocinaban en un brasero, pero tenían cocina. (Técnico SAS 7).

[...] entre la extrema pobreza y la pobreza hay una diferencia pero no es abismal, entonces hay poblaciones que están en pobreza, no van a ser clasificados por los instrumentos, pero algún evento ocurre en sus vidas, qué sé yo, alguno de los miembros de su familia se enferma, cae en cama y tiene un tratamiento costosísimo, y viven pidiendo solidaridad (Técnico SAS 2).

La demanda de cobertura del programa se enfrentó desde un principio a las limitaciones presupuestarias que definieron el horizonte de intervención institucional, manteniéndose la idea de que “es como que natural que no le alcance a todos, que eso nomás se puede hacer” (Técnico SAS 2). Esta es una característica que *Tekoporã* compartió con los demás programas sociales locales y que fue registrada por otra evaluación:

A pesar de que los programas sociales del país han sido evaluados como bien diseñados en general y con propuestas y metodologías operativas adecuadas, la regla general es que los recursos asignados son insuficientes para proveer una cobertura adecuada a la demanda, la ejecución tiende a ser deficiente y con problemas de discontinuidad en el flujo de fondos. (Cohen y Tapia 2001, 13)

---

<sup>40</sup> Los distritos mencionados se encuentran todos en el departamento de Itapúa, en la zona sur del país.

Los limitados recursos institucionales para responder a la demanda de asistencia se sumaron a algunos errores de focalización percibidos entre la población, también captados por evaluaciones. De acuerdo a la percepción de beneficiarios, estos errores comprendían la exclusión del programa de personas en situación de pobreza y la inclusión de familias que parecían tener recursos mayores a los indicados en los criterios de focalización (SER y DIPLANP 2011, 183). Esa percepción coincide con la de un funcionario técnico del programa: “errores de exclusión y errores de inclusión también habían, no sé si eran muy significativos, pero habían” (Técnico SAS 4). Debido a la complejidad de las reglas de focalización, errores de este tipo incidieron en la percepción de que existiría un potencial direccionamiento partidario de la asistencia, que difuminaron la responsabilidad estatal por esta política. La atribución de responsabilidad, a su vez, se vio afectada por la imposibilidad para identificar de manera unívoca una instancia institucional vinculada a la implementación del programa, razón por la que la identidad partidaria de los agentes implementadores llega a plantearse como elemento catalizador de réditos electorales favorables a los partidos con mayor presencia local. A continuación se plantean las características del fenómeno que configuran el mecanismo de la atribución de responsabilidad como condición suficiente para la generación de los efectos electorales resultantes de la expansión territorial del programa.

#### 4. Validación del mecanismo

El mecanismo causal hipotetizado plantea que, en presencia de las condiciones de alcance indicadas y en tanto la asignación al tratamiento de las unidades de análisis es análoga a la aleatoria en relación a las variables intervinientes, los efectos electorales de las transferencias monetarias estarían vinculados a la atribución partidaria de la responsabilidad por la política

pública. La posibilidad de que esa atribución de responsabilidad pueda ser direccionada por actores partidarios, por su parte, existe debido a la multiplicidad de actores institucionales y comunitarios intervinientes en la implementación del programa. En este sentido, se revisa ahora la escasa posibilidad de identificar unívocamente a los actores estatales vinculados a la administración del programa *Tekoporã*, la débil capacidad para el control de las contraprestaciones y la focalización participativa a nivel local, que inciden en la escasa claridad en la responsabilidad por esta intervención.

En términos institucionales, el gobierno central ha sido la principal instancia encargada del diseño del programa y su implementación, mediante la acción de la Secretaría de Acción Social. Esta instancia definió la estrategia de implementación del programa en territorio, si bien no estaba encargada de garantizar la oferta de servicios de salud o educación necesarios para cumplir con las contraprestaciones. El funcionamiento integral del programa en términos más amplios implicó el trabajo del Gabinete Social de la Presidencia de la República, cuya composición fue cambiando entre los distintos gobiernos (Duarte-Recalde 2018).<sup>41</sup> Los gabinetes no participaron en el diseño de *Tekoporã*, lo que implicó problemas para su implementación efectiva, en tanto “ha conducido a dificultades para obtener personal de enlace en cada gabinete ministerial que participe en la implementación del programa” (Veras Soares y Britto 2008, 25).

---

<sup>41</sup> Como ha sido señalado en Duarte-Recalde (2018), el Gabinete social estuvo compuesto durante el periodo 2003-2008 por representantes de la Vicepresidencia de la República, la Secretaría de Acción Social (SAS), el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), el Ministerio de Hacienda (MH) y la Secretaría General (SG). A su vez, durante el periodo 2008-2013, el Gabinete Social se amplió hasta incluir al Ministerio del Interior (MI), Justicia y Trabajo (MJT), Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), las Secretarías Técnica de Planificación (STP), de Emergencia Nacional (SEN) y del Ambiente (SEAM), entre otras dependientes de la Presidencia de la República, además de los Directores paraguayos de la Entidad Itaipú Binacional y la Entidad Binacional Yacyretá, el Presidente del Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), el Director del Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales (INPRO) y el Director de la DIPLANP. Finalmente, durante el periodo 2013-2018, el Gabinete Social sumaría a las instituciones previamente señaladas al Ministerio de la Mujer (MM), la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT), Secretaría de Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS), Secretaría de Información y Comunicación (SICOM), además del Director General de la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN).

Esta falta de coordinación interinstitucional durante los primeros años coincidió con una sobreoferta de programas sociales aislados de distintas instituciones gubernamentales y de la cooperación internacional distribuidas en distintas partes del país, que llegaron a configurar una dinámica de competencia entre dependencias en la que “la SAS tiene sus pobres, la DIBEN tiene sus pobres, el MAG tiene sus pobres, todos tienen sus pobres y compiten” (Técnico SAS 4), dinámica que difuminó la claridad en la responsabilidad de la SAS como instancia institucional implementadora de asistencia social en el país. La mencionada dinámica interinstitucional ha sido verificada por las evaluaciones (Guttandin 2007, 38) y la evidencia testimonial, al señalar:

Cada Ministerio tenía su propio territorio. El Ministerio de Agricultura tenía su propia clientela, el Ministerio de Salud la suya, cada uno tiene su propio feudo y trabaja a espaldas, o sea, no se coordinaban. Entonces, ese era un archipiélago de instituciones y cada uno se iba y organizaba a la comunidad a su antojo, a su manera. El Ministerio de Agricultura creaba el Comités de Productores, por otro lado se iba Educación y creaba los Consejos de Padres, se iba el Ministerio de Salud y creaba los Consejos de Salud, se iban los de Niñez y creaban los Consejos de Niñez y, al final, una persona de la comunidad estaba en los siete consejos y no cumplía ningún rol. Era un problema serio (Técnico SAS 1).

De manera particular, la falta de coordinación entre el programa *Tekoporã*, los gabinetes de los ministerios involucrados y los funcionarios de salud y educación a nivel local, incidió en el control de las contraprestaciones requeridas según el diseño original de la intervención (Barrios *et al.* 2008, Veras Soares y Britto 2008). Debido a ello, la lógica condicionada de las transferencias monetarias pasó a un segundo plano en la práctica y los esfuerzos institucionales se concentraron en hacer llegar los montos estipulados a la población, en tanto “el sólo hecho de distribuir estos recursos implicaría un alivio en la pobreza, por más que no se controlaba las corresponsabilidades” (Técnico SAS 4). En este contexto, el monitoreo del

cumplimiento de las condicionalidades fue implementado de manera sistemática recién desde el año 2014<sup>42</sup> (González-Delgado 2015, 32):

En los otros países Educación controla las corresponsabilidades de educación, Salud controla las propias corresponsabilidades de salud, y aquí la SAS tendría que controlar todas sus corresponsabilidades. Hablamos con Educación y ellos no podían hacer el control de las corresponsabilidades en educación. ¿Y por qué? Porque su sistema estadístico no registra la identidad de los alumnos. Y para nosotros la identidad es fundamental, no importa que en la escuela “tal” haya tanto por ciento de asistencia, no sabemos si nuestros beneficiarios asisten o no, teníamos que individualizar. Y ellos no, no nos ayudaron en eso, no hubo acuerdo. Salud la misma cosa, en Salud su sistema estadístico no registra la identidad de los pacientes, registra los eventos, tantas consultas, tantas inyecciones, atención.. pero no dice quién. Entonces no nos servía (Técnico SAS 1).

No estaba bien coordinada la llegada del programa de transferencias y la existencia o no del servicio, por ejemplo, de salud. Por ejemplo, yo te doy a vos doscientos mil guaraníes y te digo que tenés que ir al centro de salud... y no hay centro de salud, o en el centro de salud no te quieren atender porque estás sucio, porque sos pobre, entonces vos te vas una vez y después nunca más te vas. Lo segundo, desde el punto de vista técnico... de hecho no se controlaba casi las corresponsabilidades, el problema era llegar y expandir el programa, si uno ve esos primeros años los controles en materia de corresponsabilidad son absolutamente inexistentes, mínimos [...] se iban y los médicos no les querían atender, les dejaban ahí, estaban cuatro o cinco horas sentados esperando, y esa persona en su mínima dignidad nunca más se va al centro de salud porque no le quieren atender. (Técnico SAS 4).

La escasa coordinación también era observable entre las instituciones del gobierno central vinculadas a la implementación del programa y los gobiernos municipales (Veras Soares y Britto 2008, 29), en concordancia con la naturaleza multinivel del mecanismo. En este contexto, los gobiernos municipales se posicionaron como instancias de gran visibilidad durante la implementación de *Tekoporã*, ya que llegaron a trabajar en la nominación del enlace burocrático local al programa y apoyan la realización de actividades vinculadas, poniendo a disposición su infraestructura y cierto apoyo financiero (Veras Soares y Britto 2008, 22).<sup>43</sup> De acuerdo a la normativa que regula las Transferencias Monetarias

---

<sup>42</sup> A su vez, se ha indicado que los informes mensuales de control de las corresponsabilidades presentan dificultades para su análisis, ya que “carecen de descripciones detalladas de los seguimientos”, problema que se suma a la inexistencia de registros que detallen cómo van cambiando las condiciones de vida de las familias beneficiarias a lo largo de su participación en el programa (González-Delgado 2015, 32).

<sup>43</sup> En este sentido, se ha destacado la importancia del apoyo municipal al facilitar medios de transporte escolar, en algunos distritos donde la alta dispersión territorial dificultaba el acceso a la educación (Serafini 2015, 28).



Condicionadas, la convocatoria para la inclusión de beneficiarios del programa sería realizada por la SAS en los locales municipales, donde las autoridades políticas de los municipios tendrían participación directa en el proceso de selección de beneficiarios pero con el fundamento de los indicadores de pobreza disponibles (Ley N° 4087/2011, Art. 3). Esta normativa ha sido cumplida de manera regular e independientemente de la identidad partidaria de los gobiernos locales:

De todos los partidos apoyaron. De hecho, la capacitación se hizo en su mayoría en las municipalidades, la capacitación a los censistas. Todos los Intendentes facilitaron infraestructura para que se desarrolle el censo en su dependencia, porque finalmente era un beneficio para su comunidad, para su gente, directo. (Técnico SAS 7)

La visibilidad de los gobiernos municipales durante la implementación del programa se hizo particularmente perceptible al momento de entregar el dinero a los beneficiarios durante los primeros años, ocasiones que también se utilizaban “para responder a preguntas y recibir reclamos por escrito sobre el programa” (Veras Soares y Britto 2008, 17-18). Esta presencia directa y constante potenció la atribución de responsabilidad por la asistencia hacia estos actores. En contrapartida, su labor también llegó a ser interpretada como un ejercicio de influencia para la conformación discrecional de las listas de beneficiarios (Guttandin 2007, 58 y 111) y para la designación de funcionarios implementadores locales (SER y DIPLANP 2011, 184). A pesar de que la exclusión de beneficiarios del programa no se encuentra entre sus facultades<sup>44</sup>, se han registrado acusaciones de conductas extorsivas de estos actores, como “nos mandan decir que si no votamos a favor de ellos nos quitarán y a muchas familias más en este mes” o “el candidato es colorado y en manos de ellos está la municipalidad, primo del

---

<sup>44</sup> La exclusión de familias beneficiarias sólo puede ocurrir cuando éstas no cumplen con sus las corresponsabilidades establecidas, a pesar de que haya disponibilidad de servicios públicos en su área. Las razones por las cuales un hogar puede ser excluido del mismo padrón del programa comprenden la falta de cumplimiento de los criterios de elegibilidad, la mudanza del hogar a áreas no cubiertas por el programa, renunciaciones voluntarias, mejoras en la situación económica del hogar y la detección de duplicidades en el registro (SAS 2009, 12).

actual Intendente, entonces ellos politizan esto, nos amenazan y hace 10 años que están de Intendente y no hacen nada” (Guttandin 2007, 248).

Otros actores institucionales de gran visibilidad son los agentes de implementación del programa que trabajan de manera directa con las familias beneficiarias, indicados en los manuales operativos como guías familiares o guías comunitarios. La figura de estos guías es un componente semejante al implementado en el programa chileno de transferencias monetarias condicionadas, el modelo Puente/Chile Solidario (Veras Soares y Britto 2008, 29). Esta figura fue introducida con el objetivo de que asistan a las familias beneficiarias en diversos aspectos que hacen al bienestar en el hogar para superar la situación de pobreza extrema (SAS 2009). También cumplen el fin de vincular efectivamente al programa con la población beneficiaria, ya que “sería una tarea imposible que el enlace municipal fuera el punto focal para más de 1000 familias” (Veras Soares y Britto 2008, 26). Las labores de estos guías llegaron a comprender la verificación de cumplimiento de las corresponsabilidades, formación en prácticas de higiene personal y de alimentación, así como orientación a las familias para acceder a servicios públicos (Serafini 2015, 19). Su apoyo también serviría para elaborar estrategias para mejorar el potencial productivo de las familias y para organizar los comités de producción locales (Veras Soares y Britto 2008, 5). Al mismo tiempo, su trabajo sirvió al programa para recolectar datos<sup>45</sup> sobre el progreso de las familias en general (Veras Soares y Britto 2008, 26).

La importancia del trabajo de estos agentes no coincidió con la disponibilidad de fondos para asistir efectivamente a las familias incluidas en el programa durante los primeros años de implementación, por lo que su presencia resultó insuficiente (CEPADES 2010, 8; Brunetti

---

<sup>45</sup> Durante el periodo analizado, la SAS no llegó a contar con un sistema “que le permita tener la información disponible y sistematizada desde el inicio del proceso (inscripción en la municipalidad) hasta el final del mismo (egreso del programa)” (Serafini 2015, 31).

2011, 33). Debido a ello, “es relativamente reciente (2014) la incorporación de los/as facilitadores/as comunitarios/as y el consecuente inicio de los procedimientos que implican la participación de éstos” (Serafini 2015, 23):

[...] cuando se acabó de diseñar esta política, el primer programa, el programa insignia de la Política de Lucha Contra la Pobreza, el Programa *Tekoporã*, apenas fue aprobado en el Parlamento, pero con graves recortes a la propuesta inicial del presupuesto, porque se aprobaba la transferencia monetaria con corresponsabilidades pero no se aprobaban los rubros asignados a la contratación del personal que iba a implementar el programa. O fue reducido drásticamente. Entonces, no podría implementarse tal como fue diseñado, pero ya se aprobó y se empezó a trabajar. (Técnico SAS 3)

Un aspecto perceptible en la labor de estos agentes ha sido su vínculo formal con las autoridades políticas locales y su carácter intermediador entre las autoridades y las comunidades (Guttandin 2007, 37). Debido a esta relación directa, la identidad partidaria de estos agentes también llega a incidir en la atribución de responsabilidad por la política. Las evaluaciones realizadas también registran denuncias de influencia partidaria en su selección, como la percepción de que “todos son operadores de Magdaleno<sup>46</sup> y los colorados”, que “todos entraron por cuestiones políticas ya con la administración de Duarte Frutos y los colorados” (SER y DIPLANP 2011, 169), o que el programa “se usa como botín de guerra de los políticos tradicionales como de los nuevos políticos de izquierda” (SER y DIPLANP 2011, 174). De esta manera, el activismo partidario que estos agentes de implementación puedan llegar a tener al margen de sus labores dentro del programa necesariamente incide en la valoración de los beneficiarios acerca del origen de los beneficios, dadas las limitaciones para la comprensión de los criterios formales de focalización.

---

<sup>46</sup> Magdaleno Silva fue un político colorado a quien se le atribuía ser representante del narcotráfico en la política paraguaya. A lo largo de su carrera política, llegó a ocupar cargos electivos del departamento de Concepción y como Diputado Nacional entre los años 2003-2013. Murió en mayo de 2015 tras ser acibillado por sicarios vinculados a los tres narcotraficantes de la región más buscados de ese entonces: Fernandinho Beira Mar, Jarvis Chimenos Pavao y Luis Carlos Da Rocha, alias *cabeça branca*. (Lezcano 2015).

Finalmente, una instancia formal que también incide en la atribución de responsabilidad es la vinculada a las mesas de participación local, espacios que funcionaron durante el periodo analizado como instancia de subfocalización participativa para validar la inclusión adecuada de beneficiarios (Veras Soares y Britto 2008, 11). Estas mesas han estado integradas “por autoridades municipales, representantes de establecimientos de salud y educación con base en el territorio, de organizaciones de la sociedad civil y comités de familias que integran *Tekoporã*” (Serafini 2015, 19). Casos de intervención de estas mesas para la inclusión de la población meta en el censo previo a la implementación del programa son verificados por los testimonios:

[...] cuando una comisión vecinal o una mesa de participación, mediante su interlocutor, el poder local, el Intendente, dice que tal lugar de tal departamento necesita focalizar porque ahí hay familias de extrema pobreza (Técnico SAS 6). Entonces, los Intendentes apoyaban. No podían no apoyar porque sino sus familias no entraban, de su territorio, porque en su territorio sabían que eran censados, que fueron censados y además era obvio que había gente pobre en ese distrito entonces, si no participaba y no validaba la mesa él, no entraban. Hubo casos en muchos distritos que el Intendente fue presionado para que venga a la mesa, que ponga su firma en la lista validada. Eso fue un proceso bastante interesante de participación directa de la gente, la mesa de participación. (Técnico SAS 7).

A pesar de la naturaleza participativa de estas instancias en su diseño formal, la percepción de la población captada por las evaluaciones indicaba que el programa no respetaba la organización comunitaria que existía previamente en las localidades. Esta desconexión generó una dinámica centralizada de la participación dirigida desde la capital del país y “una fuerte dependencia económica y organizativa de las poblaciones incorporadas en *Tekoporã* hacia la Secretaría de Acción Social” (Irala 2013, 16). Se advirtió que estas mesas funcionaban de manera desarticuladas de las comisiones vecinales de desarrollo comunitario (SER y DIPLANP 2011, 179) y de las organizaciones de base, donde “los procesos organizativos desde las bases y articuladas a nivel de organizaciones campesinas y organizaciones sociales distritales son fundamentales” (SER y DIPLANP 2011, 181). En coincidencia con esta

percepción, el censo de beneficiarios no estuvo guiado por demandas de las comunidades organizadas:

Curiosamente los movimientos sociales, por ejemplo, el movimiento campesino, las organizaciones sociales siempre están peleando por salud, educación, presupuesto, condonación de deudas, pero el tema de protección social no es un tema del que nos hayamos apropiado, entonces no está dentro de sus reivindicaciones. Algunas veces, por tiempo sí dicen “acá no llega *Tekoporã*”, pero así no es una cosa que esté clara, entonces no es tema de disputa (Técnico SAS 2).

A pesar de su importancia expresada en el diseño de la intervención, se ha señalado también que “muchas de las Mesas no fueron conformadas por el abrumador proceso de crecimiento” (Imas 2011, 21) y que existía escasa comprensión de la población sobre su utilidad, donde apenas “7,4 % de las familias conocen sobre las Mesas de Participación Ciudadana y su rol dentro del *Tekoporã*” (CIRD 2016). Por otra parte, se observó que por estos espacios llegó a permear la incidencia de los intereses partidarios, lo que hacía “que puedan existir errores de exclusión” (Serafini 2015, 31) al dejar de lado a comunidades sin vínculos partidarios de peso a nivel municipal. La incidencia partidaria percibida a nivel local, en última instancia, minó la confianza de la población meta en la cualidad objetiva de la focalización (Guttandin 2007, 209; SER y DIPLANP 2011, 184), planteando la intervención en clave particularista.

## 5. Síntesis del contexto presentado

El programa *Tekoporã* presentó diseño y criterios de implementación cuya objetividad dista de la asistencia social registrada históricamente en Paraguay. El programa fue adoptado inicialmente durante un contexto de crisis económica que, en línea con la literatura, es conducente a la adopción de programas focalizados que poseen diseños estrictos y limitan el margen de maniobra de las administraciones estatales para su manipulación partidaria (De la O 2015). A pesar de ello, múltiples elementos presentes en el contexto de su implementación

inciden en la atribución de responsabilidad partidaria de la política, necesaria para la generación de réditos electorales mediados por la presencia local de maquinarias partidarias.

Los débiles legados de política social en el país y de asistencia informal vinculada a actores partidarios sientan las bases para la comprensión de la asistencia proveída en clave particularista. Esta comprensión es reforzada por la complejidad de las técnicas de focalización utilizadas durante los años de expansión del programa que dejaron fuera del tratamiento a localidades con características socioeconómicas muy similares a las que resultaron incluidas, complementadas por errores de inclusión y exclusión de familias beneficiarias al interior de las comunidades. Los múltiples agentes institucionales y comunitarios vinculados a la implementación del programa difuminan también la responsabilidad estatal por el mismo, contexto que favoreció la identificación partidaria de actores en contacto más directo con la población beneficiaria. Atendiendo a estas características, se plantea que los réditos electorales que produzca la intervención se encontrarán mediados por los vínculos partidarios que resulten explícitos durante la implementación del programa.

Las hipótesis planteadas serán puestas a prueba en los siguientes capítulos mediante dos ejercicios de inferencia causal, que verificarán respectivamente la existencia de regularidades empíricas cuantitativas y el efectivo funcionamiento del mecanismo causal argumentado en base a evidencia cualitativa. En el siguiente capítulo se pondrá a prueba la existencia de efectos electorales del programa *Tekoporã* mediante tres estudios observacionales generados por el mismo patrón de expansión territorial del programa, durante gobiernos de distintos signos políticos. Seguidamente, se verificará el mecanismo de atribución de responsabilidad como generador del efecto hipotetizado mediante un rastreo de procesos, a ser realizado en

casos de alta significancia atendiendo a las variables intervinientes. Ambos ejercicios resultan complementarios en el marco de la “tríada inferencial” que configura este trabajo (Goertz 2017).

## Capítulo 4: Medición de los efectos electorales del programa *Tekoporã*

### 1. Introducción al capítulo

En este capítulo se presenta el análisis cuantitativo de los efectos electorales del aumento de familias beneficiarias del programa *Tekoporã* en Paraguay, como consecuencia de la atribución de responsabilidad generada durante la implementación de este programa. El análisis pondrá a prueba las dos hipótesis de investigación señaladas anteriormente: primero, que el aumento distrital de beneficiarios del programa genera efectos positivos en los votos obtenidos a ese nivel por la candidatura oficialista en las elecciones presidenciales subsiguientes y, segundo, que los efectos se encuentran mediados por la presencia local de condiciones políticas y demográficas que potencian la atribución de responsabilidad por la política pública. Se pondrá a prueba las hipótesis indicadas mediante ejercicios de inferencia causal para datos observacionales basado en la combinación de las estrategias de emparejamiento por puntajes de propensión y regresiones de mínimos cuadrados ordinarios (Rubin y Thomas 1992 y 1996, Ho *et al.* 2007).

En coincidencia con los estudios observacionales generados por el patrón de expansión de la cobertura del programa, los análisis serán de corte transversal para los periodos de gobierno 2005-2008, 2008-2013 y 2013-2018, que comprenden los años transcurridos desde que el programa fue adoptado en el país hasta que alcanzó cobertura de la totalidad del territorio paraguayo. Estos se realizan en base a datos electorales agregados a nivel distrital, que se corresponden con la menor unidad política identificable en este país y cuyos representantes electos tienen participación visible durante la implementación del programa. Los distritos



donde efectivamente se registró aumento en el número de familias beneficiarias al final de cada periodo de gobierno serán analizados como casos de tratamiento y se les asignará casos distritales de control mediante emparejamiento por puntajes de propensión.<sup>47</sup> Una vez definido el conjunto de casos comparables, se examinarán los efectos causados por el tratamiento mediante regresiones de mínimos cuadrados ordinarios (*OLS*) (Ho *et al.* 2007), controlando por variables demográficas y políticas que capturan la presencia distrital de factores posibilitantes de la atribución de responsabilidad por la política pública.

El análisis propuesto dialoga con la literatura producida a nivel global acerca de los efectos políticos producidos por programas de transferencias monetarias, particularmente en la que se basa en estrategias experimentales y cuasiexperimentales de inferencia causal. Si bien la literatura no ha alcanzado afirmaciones consensuadas acerca de los réditos electorales generados por intervenciones de este tipo (Barrientos 2022), se tiende a afirmar que este tipo de programas inciden en las preferencias electorales favorables a los oficialismos de turno (Araújo 2021). En este sentido, en América Latina, existen análisis producidos en base a datos electorales agregados respecto a diversos casos nacionales que apuntan a esa conclusión. Así, en base a resultados de las elecciones presidenciales de los años 2002, 2006 y 2010 en Brasil, Zucco (2013a) observó que la cobertura municipal del programa Bolsa Família estaba asociada con la proporción de votos obtenidos por el partido oficialista en las tres elecciones, sea el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) o el Partido de los Trabajadores (PT). Asimismo, al analizar el caso mexicano, De la O (2013) identificó que la incorporación temprana de beneficiarios al programa Progresá/Oportunidades tuvo un efecto positivo y

---

<sup>47</sup> Para todos los periodos, la selección del conjunto de casos comparables será realizado mediante emparejamiento por puntajes de propensión sin reemplazo de casos ubicados dentro del área de soporte común, estimados sobre los valores de las variables políticas y demográficas incluidas como controles durante cada periodo y los valores de las variables dependientes previas al tratamiento. El método de emparejamiento a utilizar se basa en la estrategia de selección del “vecino más cercano”, de acuerdo a las distancias estimadas mediante regresión logística del efecto promedio del tratamiento en los casos tratados, en razón de 3 casos de control por cada caso de tratamiento.

significativo en el apoyo recibido por el partido de gobierno en las elecciones presidenciales del año 2000<sup>48</sup>, mientras que al analizar los efectos de ese mismo programa en los cambios en los votos registrados entre las elecciones presidenciales de 1994, 2000 y 2006, Díaz-Cayeros *et al.* (2016) observaron que la distribución de los beneficios incidió positivamente en los votos a favor tanto del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como del Partido Acción Nacional (PAN) cuando éstos ocuparon la Presidencia.<sup>49</sup> En el mismo sentido, Linos (2013) observó que el Programa de Asignación Familiar (PRAF) incidió positivamente en la probabilidad de reelección de Alcaldes tanto del Partido Liberal de Honduras (PLH) en 2001 como del Partido Nacional de Honduras (PNH) en las elecciones del año 2005, aunque no encontró efectos en los votos obtenidos por candidatos a la Presidencia en las elecciones realizadas en la misma fecha.<sup>50</sup> En consideración de esta literatura, se espera encontrar efectos significativos del aumento distrital de beneficiarios en los votos agregados a ese nivel territorial en las elecciones presidenciales realizadas al final de cada periodo de gobierno.

Por otro lado, en consideración de las condiciones de contexto institucionales y políticas presentes en el sistema político paraguayo, explicadas en el capítulo anterior, se espera que los efectos electorales de *Tekoporã* sean contingentes a la efectiva capacidad de los partidos de gobierno para atribuirse responsabilidad por la intervención. A su vez, se espera que tales efectos sean coherentes con la presencia distrital de variables que propicien la atribución de

---

<sup>48</sup> La autora plantea que la inclusión de beneficiarios en el programa mexicano que estudia generó efectos electorales favorables al partido de gobierno debido a su efecto movilizador –que motivó a la población beneficiaria a acudir a las urnas–, en tanto el partido tradicionalmente clientelar cambió su patrón de gastos discrecionales a gastos del tipo programático (De la O 2013, 1).

<sup>49</sup> Los autores también reconocen que este programa sigue un patrón no discrecional en la distribución de los beneficios. No obstante, los mismos señalan que la percepción popular acerca de su funcionamiento no está determinada necesariamente por su conocimiento del diseño, por lo que es factible que la distribución de beneficios sea interpretada en clave clientelar en función del contexto político mexicano (Díaz-Cayeros *et al.* 2016, 166).

<sup>50</sup> La autora argumenta que, dado el precedente de la implementación clientelar y patrimonial de las políticas públicas hondureñas, es plausible que la población no haya confiado en la asignación aleatoria de beneficiarios al programa mediante una lotería pública realizada por el gobierno central (Linos 2013, 866). En consecuencia, estima que los gobiernos municipales hayan tenido mayor visibilidad en la gestión del programa y se hayan aprovechado de la atribución de responsabilidad por el mismo.

responsabilidad al partido del gobierno central por la política pública: se espera que el efecto sea mayor cuando el distrito esté gobernado por un Intendente del mismo partido político del Presidente de la República, cuando el número de partidos con fuerza electoral efectiva en los distritos analizados sea menor, en poblaciones de menor tamaño y con mayores niveles de vulnerabilidad socioeconómica.

Los años seleccionados para el análisis coinciden en registrar el mayor dinamismo electoral que se ha observado en el sistema político paraguayo desde la apertura a la democracia en 1989.<sup>51</sup> En coincidencia con cada estudio observacional, el corte temporal indicado comprende respectivamente el periodo de fragmentación de la Asociación Nacional Republicana (ANR) como partido hegemónico que gobernó el país sin interrupción por más de seis décadas, el periodo de alternancia presidencial liderado por la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), así como el periodo de recomposición del dominio territorial de la ANR. A pesar de sus diferencias, estos tres gobiernos coincidieron en haber estructurado planes estratégicos abarcativos que presentaron “regularidades en la definición de la pobreza como problema político y la identificación de la responsabilidad estatal con miras a la provisión de beneficios mínimos que todas las personas deberían recibir de parte del Estado” (Duarte-Recalde 2018, 49). No obstante, estos gobiernos variaron en su capacidad para atribuirse la responsabilidad por los impactos positivos del programa para las familias beneficiarias y sus comunidades, por lo que su análisis desglosado permite verificar las hipótesis planteadas en tanto regularidades empíricas que dan cuenta del vínculo causal.

---

<sup>51</sup> La apertura a la democracia en este país ocurrió como consecuencia de un golpe de Estado impulsado por actores políticos y militares vinculados al Partido Colorado, mismo partido que sostuvo el régimen de Alfredo Stroessner desde 1954. A pesar del cambio de régimen acontecido y de la promulgación de una nueva Constitución Nacional en 1992, este partido mantuvo el control de la institución electoral hasta las elecciones municipales de 1996, año en que se realizaron los primeros comicios organizados por el autónomo Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). Ese control partidario de las elecciones que persistió tras la caída de la dictadura se sumó a la institucionalización del ejercicio electoral controlado que estuvo vigente durante el régimen stronista (Duarte-Recalde 2012), contribuyendo ambos al comportamiento electoral favorable al Partido Colorado que mantuvo la población paraguaya hasta el periodo ahora analizado.

## 2. Abordaje de los estudios observacionales

Atendiendo a las características propias de cada uno de los estudios observacionales configurados, se analiza cada periodo gubernamental de manera independiente. Para cada periodo, se describen primero las características que presentan las variables de control en el conjunto de unidades de análisis emparejadas en función de las expectativas teóricas y en comparación con las del universo de unidades existentes en el país durante los mismos años. Se reporta, seguidamente, el equilibrio<sup>52</sup> de las unidades emparejadas y se presenta gráficamente su superposición. También se representan gráficamente las preferencias electorales agregadas en los distritos de tratamiento y de control, lo que permite describir comparativamente los réditos electorales que aparecen en aquellos distritos donde aumenta el número de familias beneficiarias del programa frente a aquellos casos donde esto no ocurre. Finalmente, se reportan los efectos electorales identificados mediante regresiones de mínimos cuadrados ordinarios del tratamiento tanto en los votos obtenidos por la candidatura oficialista como en los obtenidos la candidatura que representa su principal oposición electoral, incluyendo los controles especificados en los distintos modelos.

Para todos los periodos, el modelo 1 identifica el efecto del tratamiento en la proporción de votos distritales obtenidos por el candidato a Presidente de la República del partido de gobierno en las elecciones generales, mientras que el modelo 2 revisa este efecto incluyendo controles. De manera similar, el modelo 3 identifica el efecto del tratamiento en la proporción

---

<sup>52</sup> El equilibrio es definido como la similitud de las distribuciones empíricas del conjunto total de covariables en los grupos de tratamiento y control emparejados:  $\tilde{p}(X | T = 1) = \tilde{p}(X | T = 0)$ , donde  $p$  denota la distribución empírica (Stuart 2010, 13).

de votos distritales obtenidos por el candidato a Presidente de la República de la oposición, en tanto el modelo 4 hace lo mismo incluyendo los controles indicados.

Las variables dependientes son reportadas como “Gobierno” y “Oposición”. Ambas capturan la proporción de votos obtenidos por estas dos opciones en competencia. Para los periodos 2005-2008 y 2013-2018 el partido de gobierno comprendió a la ANR, mientras que para el periodo 2008-2013 el gobierno estuvo en manos de la APC. De manera inversa, para los periodos 2005-2008 y 2013-2018, la oposición comprendió a los partidos que formaron parte de las alianzas electorales que representaron la principal competencia para la ANR en las elecciones generales, mientras que la ANR fue la principal fuerza política de oposición durante el periodo 2008-2013.

En lo que respecta a la variable independiente, los distritos en que se registró aumento en el número de familias beneficiarias a lo largo de cada periodo son capturados por la variable de “Tratamiento”. Esta variable asume naturaleza dicotómica al realizar el análisis en base a la existencia de aumento neto en el número de beneficiarios a nivel distrital durante cada periodo, donde los casos de los casos de tratamiento adquieren valor 1 y los de control valor 0. También se verifica el efecto electoral de las transferencias condicionadas mediante la operacionalización de la variable independiente como aumento en el número de beneficiarios relativo a la población distrital por cada 100 personas, que es de naturaleza continua. La primera operacionalización permite observar los efectos del tratamiento agregado a nivel distrital, mientras la segunda permite observar el efecto de la intervención desagregada al interior de los distritos.

En lo que refiere a variables de control, las mismas mantienen la misma operacionalización en todos los análisis presentados. La variable relacionada con el contexto político denominada “Intendente” reporta los efectos de la alineación partidaria de los Intendentes al partido de gobierno central, mientras “NEP” lo hace respecto al número efectivo distrital de partidos en las elecciones generales anteriores. Finalmente, las variables de control “Población” y “Mortalidad” reportan respectivamente los efectos del logaritmo natural del tamaño promedio estimado de la población distrital y la tasa de mortalidad infantil distrital, utilizada como indicador del nivel de vulnerabilidad socioeconómica local.

A continuación se procederá a analizar los efectos electorales hipotetizados en tres secciones distintas, de acuerdo a los distintos periodos de gobierno señalados. En cada sección se realiza primeramente una breve presentación de los elementos políticos de contexto necesarios para comprender la relación causal verificada. Seguidamente, tras presentar las características que asumen las variables políticas y demográficas del periodo que delimitan el análisis, se realiza la verificación de los efectos causales hipotetizados. El capítulo concluye con las reflexiones desprendidas de los resultados obtenidos y su relación con la teoría existente.

### 3. Efectos electorales 2005-2008: años del programa piloto

El primer periodo analizado comprende los años en que *Tekoporã* se implementó a modo de programa piloto en Paraguay. La intervención fue desarrollada como un componente de la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza del gobierno de Duarte Frutos, la cual señalaba la necesidad de promocionar la protección social mediante “un servicio de apoyo familiar y de transferencias monetarias condicionadas” (Presidencia de la República *et al.* 2004, 28). Si bien los criterios de objetividad para la selección de beneficiarios y los

mecanismos de implementación contenidos en el diseño de este programa “traían consigo el sello de la innovación en el diseño y criterios de ejecución, no vistas antes en el sector de las políticas sociales de asistencia” (García-Agüero 2015, 15), el contexto institucional y socioeconómico en que el programa fue implementado inicialmente favoreció una potencial manipulación discursiva acerca del origen de los beneficios, como ha sido desarrollado en el capítulo anterior.

Los primeros años analizados comprenden un contexto de desconocimiento por parte de la población acerca de características formales del programa que, sumado a la ausencia de una institucionalidad de bienestar que enmarcara la intervención como política de Estado y no sólo de gobierno, presentaron un escenario propicio para que los actores políticos ejercieran atribución de responsabilidad injustificada por los beneficios distribuidos. Las entregas focalizadas de beneficios que existían como antecedente en la experiencia política del país se limitaban a intervenciones asistencialistas enmarcadas en prácticas clientelares del partido de gobierno, centradas en la distribución selectiva de bienes y servicios a cambio de apoyo político (Lachi y Rojas Scheffer 2018, Setrini 2011, Došek 2023).

Por su parte, las propias características demográficas de la población meta y sus comunidades facilitaron la manipulación discursiva indicada. La población en los distritos en que se implementó el programa piloto presentaba altos niveles de analfabetismo, bajos niveles de instrucción formal y la utilización del guaraní como idioma principal de comunicación (Franco y Medina-Roa 2008), elementos que configuraban su limitada capacidad para comprender detalles operativos del programa que no los involucrara directamente y para incluso identificarse como sujetos de derechos (Ingram y Schneider 2008). En tanto la comunicación oficial del gobierno se encontraba en idioma castellano, el manejo de un idioma

distinto como primera lengua también apareció como una barrera para la identificación apropiada de las instancias institucionales responsables por la intervención pública.

Este primer periodo de implementación del programa también coincidió con la presencia de dinámicas políticas que potencialmente habrían condicionado la identificación del gobierno con el aumento en el bienestar marginal de la población. En este sentido, la fragmentación al interior del partido hegemónico –que terminaría con su derrota electoral en las elecciones generales del 2008<sup>53</sup>– planteó una dificultad para la atribución directa de responsabilidad por las políticas públicas al partido de gobierno. Por otra parte, la paulatina fragmentación del sistema político paraguayo y la presencia cada vez más diversa de opciones electorales que habían ganando fuerza desde 1989<sup>54</sup>, cuyos intereses coincidían en desgastar el poder del oficialismo, significó la presencia en el territorio de un mayor número de actores políticos en pugna. De esta manera, el debilitamiento de la unidad interna y de la hegemonía electoral del partido de gobierno desafiaban su poder para controlar la narrativa acerca del origen de los beneficios focalizados.

No obstante, en lo relacionado al ejercicio del poder en los gobiernos municipales, el Partido Colorado mantuvo el control de 66,09% de las intendencias del país en este periodo, seguido en cantidad por el Partido Liberal que obtuvo 29,57% de las mismas (Došek *et al.* 2016, 143). El resto de los gobiernos municipales quedó bajo control de partidos políticos diversos, si bien “el sistema de partidos a nivel municipal es básicamente bipartidista, con escasa presencia de terceros actores importantes” (Došek *et al.* 2016, 147). Esta distribución del

---

<sup>53</sup> Si bien la presencia de facciones en disputa al interior de la ANR han sido una constante en la dinámica del partido desde finales de la dictadura (Abente 2009), la fragmentación que ocurriría durante estos años sería determinante para su derrota electoral en los comicios del 2008, cuando la facción liderada por el Vicepresidente de la República Luis Castiglioni hizo campaña abierta contra la facción oficialista liderada por el Presidente de la República Nicanor Duarte Frutos.

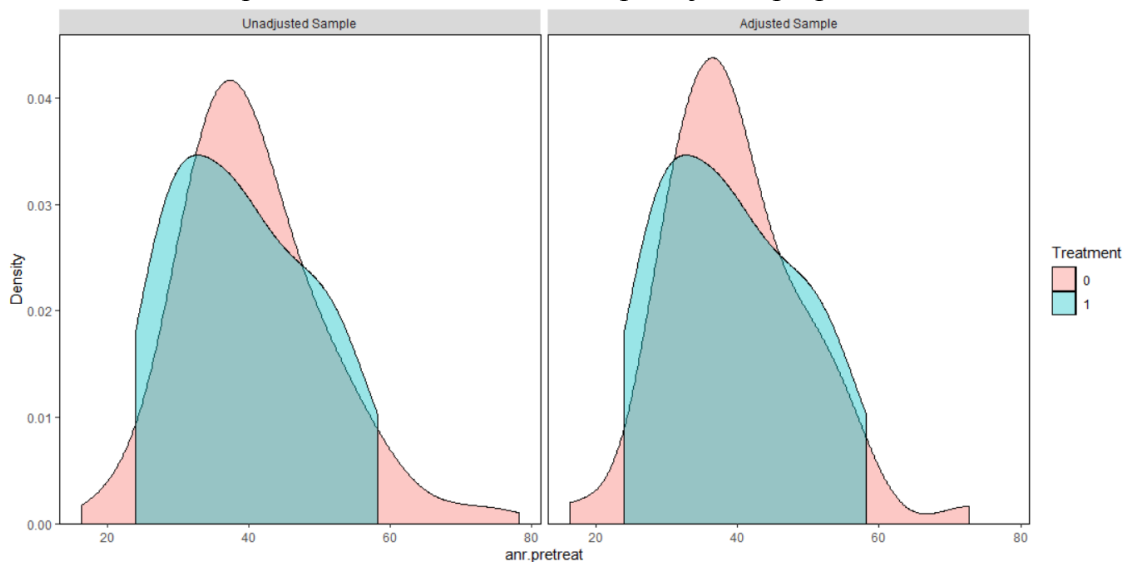
<sup>54</sup> Como resultado de las elecciones generales del año 2003, obtuvieron representación parlamentaria seis partidos políticos en Cámara de Senadores y cinco en Cámara de Diputados, lo que representó el mayor nivel de pluralismo parlamentario alcanzado en la historia paraguaya hasta ese momento.



poder municipal presentó un panorama favorable para el gobierno central dada la identificación partidaria de los gobiernos locales, cuyos representantes participan formalmente en la implementación del programa.

El primer paso para realizar el análisis de los efectos electorales del programa durante sus primeros años comprende la selección de un conjunto de casos comparables, en base a las características observables de los distritos donde se hubo aumento en el número de familias beneficiarias durante el periodo seleccionado. De los 225 casos existentes en la base original para este primer periodo resultaron seleccionados para el análisis 76 casos emparejados. Resultaron descartadas 24 unidades del grupo de control y ninguna del grupo de tratamiento. El gráfico 5 permite observar la manera en que el equilibrio de puntajes de propensión entre casos de tratamiento y control se modifica tras el emparejamiento de distritos para el periodo 2005-2008 en lo que respecta a la principal variable dependiente.

Gráfico 5: Equilibrio en la distribución de puntajes de propensión 2005-2008



Fuente: Elaboración propia mediante utilización de Cobalt: R package versión 4.3.1. (Greifer 2021)

En la Tabla 2 se observan las características de las variables demográficas y políticas continuas que han sido seleccionadas para este periodo. Para cada variable se señala el valor mínimo, promedio y máximo que asumen los conjuntos de unidades de análisis antes y después de realizarse la identificación de casos comparables mediante el emparejamiento por puntaje de propensión, así como la desviación estándar (SD) de las unidades observadas.

Tabla 2: Variables continuas 2008

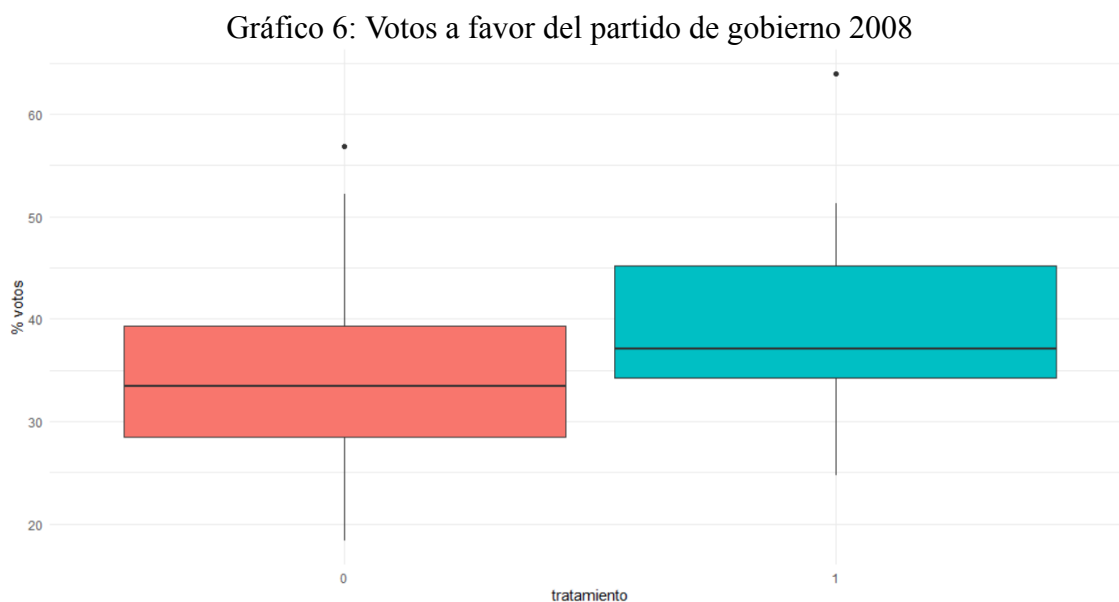
	Unidades totales				Conjunto de unidades emparejadas			
	Mínimo	Media	Máximo	SD	Mínimo	Media	Máximo	SD
Población	1.038	24.771	531.378	48.276	2.834	20.187	95.815	20.431
Mortalidad	0,0	7,7	152,3	16,9	0,3	6,7	66,0	9,8
NEP	1,5	3,0	4,0	0,5	1,7	3,0	3,9	0,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la DGEEC, el MSPyBS y el TSJE de Paraguay

En comparación al promedio poblacional de 24.771 personas por distrito observado en el total de unidades durante este primer periodo, el conjunto de unidades emparejadas presenta un promedio menor de 20.187 habitantes por distrito y menor desviación estándar respecto a la media, reduciéndose la dispersión en los tamaños de población. La dispersión entre las unidades de análisis se reduce en los valores de todas las variables continuas de control en el conjunto de unidades emparejadas para este periodo, lo que fortalece el supuesto de homogeneidad requerido para la realización de inferencias causales.

En lo que respecta a la variable dependiente en su primera especificación, el gráfico 6 permite observar la diferencia entre los resultados electorales registrados entre los casos de control (0) y los de tratamiento (1). Se observa que los porcentajes de votos favorables a la candidatura

oficialista tienden a ser menores entre los casos de control que los de tratamiento, lo que se condice con la primera hipótesis de investigación.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral

Esta tendencia es corroborada por la regresión de mínimos cuadrados ordinarios. La Tabla 3 presenta los efectos del aumento distrital de beneficiarios de *Tekoporã* en las elecciones generales del año 2008. Se observa que el tratamiento generó efectos significativos en los votos obtenidos tanto por el partido de gobierno como por la principal opción electoral opositora en todos los modelos.

El modelo 1 muestra que el tratamiento presenta un efecto positivo significativo en la proporción de votos obtenidos por el Partido Colorado. En este sentido, el aumento distrital en el número de familias beneficiarias del programa generó un aumento de 4.57 puntos porcentuales en los votos obtenidos por la candidatura presidencial colorada, lo que corrobora la primera hipótesis de investigación.

Tabla 3: Elecciones Generales 2008 (tratamiento)

	Gobierno		Oposición	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Tratamiento	4.57** (2.22)	3.69** (1.38)	-3.22 (2.31)	-1.79 (1.79)
Intendente		26.30*** (9.28)		-40.98*** (12.05)
NEP		-6.07** (2.61)		-2.23 (3.39)
Población		-3.67*** (0.99)		1.29 (1.28)
Mortalidad		0.21** (0.09)		-0.02 (0.11)
Interacción Int-NEP		-6.76** (3.04)		10.48*** (3.95)
Constante	34.79*** (1.11)	83.43*** (10.43)	39.09*** (1.16)	38.74*** (13.55)
Observaciones	76	76	76	76
R <sup>2</sup>	0.05	0.67	0.03	0.46
R <sup>2</sup> ajustado	0.04	0.64	0.01	0.42
Estadístico F	4.24** (df = 1; 74)	22.97*** (df = 6; 69)	1.94 (df = 1; 74)	10.00*** (df = 6; 69)

*Nota:* \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

El tratamiento también presenta un efecto positivo significativo al incluir variables de control en el modelo 2, en coincidencia con la segunda hipótesis, si bien la magnitud del efecto electoral es sólo de 3.69 puntos porcentuales. Todas las variables incluidas producen efectos en los sentidos esperados de acuerdo a la segunda hipótesis.

La identidad política del gobierno municipal resulta la variable de control que genera mayor efecto en los resultados electorales vinculados a las transferencias monetarias. El alineamiento político del Intendente presenta un efecto positivo significativo y supone un aumento de 26.3 puntos porcentuales en los votos favorables al partido de gobierno en los distritos de tratamiento: la presencia de Intendentes colorados favoreció el desempeño de su partido en los distritos donde se expandió la cobertura del programa durante estos primeros años. Por su

parte, la fragmentación electoral previa al periodo de expansión distrital del programa resulta significativa y presenta efecto negativo, al igual que su interacción con la identidad política de quien ocupa la Intendencia, en coincidencia con el desempeño esperado de los indicadores.

Las variables demográficas también presentan efectos significativos en el modelo 2 en los sentidos esperados de acuerdo a la segunda hipótesis. El aumento de beneficiarios favorece electoralmente al oficialismo en distritos con menos población, en coincidencia con el argumento de que la atribución de responsabilidad por la intervención se produce con mayor facilidad entre poblaciones de menor tamaño. A su vez, se observa que el aumento de beneficiarios genera réditos electorales para el partido de gobierno en distritos con mayor tasa de mortalidad infantil, en línea con el argumento de que la población más vulnerable tiende a ser más receptiva al aumento marginal en sus ingresos y a retribuir electoralmente a la opción electoral que consideran responsable.

Los modelos 3 y 4 indican que los efectos del tratamiento no son significativos en los votos obtenidos por los partidos de oposición en el año 2008, si bien se observan efectos negativos en el sentido esperado. El modelo 4 sólo encuentra efectos significativos en lo que refiere a la identidad política del Intendente y en la interacción entre ésta y el NEP, en los sentidos esperados.

La Tabla 4 presenta los efectos electorales de cada familia beneficiaria incluida en el periodo por cada 100 habitantes del distrito, corroborando las hipótesis de investigación también al utilizar esta variable independiente de naturaleza continua.

Tabla 4: Elecciones Generales 2008 (aumento/100)

	Gobierno		Oposición	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Tratamiento	8.65*** (2.76)	6.02*** (1.73)	-5.22* (2.95)	-2.72 (2.31)
Intendente		25.68*** (8.99)		-40.77*** (12.02)
NEP		-6.00** (2.52)		-2.28 (3.38)
Población		-3.48*** (0.96)		1.20 (1.28)
Mortalidad		0.21** (0.09)		-0.04 (0.11)
Interacción Int-NEP		-6.57** (2.95)		10.41** (3.94)
Constante	34.42*** (1.05)	81.28*** (10.12)	39.19*** (1.12)	39.73** (13.53)
Observaciones	76	76	76	76
R <sup>2</sup>	0.12	0.69	0.04	0.47
R <sup>2</sup> ajustado	0.11	0.66	0.03	0.42
Estadístico F	9.85*** (df = 1; 74)	25.22*** (df = 6; 69)	3.14* (df = 1; 74)	10.11*** (df = 6; 69)

Nota: \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

El aumento en el número de familias beneficiarias con relación a la población total distrital por cada 100 personas presenta un efecto positivo significativo de 8.65 puntos porcentuales en los votos distritales favorables a la candidatura oficialista, según el modelo 1. Al incluir variables de control en el modelo 2 las mismas presentan efectos en las mismas direcciones observadas en la Tabla 3, resultando significativas todas las variables. El modelo 3 refleja efectos electorales significativos negativos del aumento en el número de familias sobre los votos obtenidos por la oposición. Al incluir variables de control en el modelo 4 el efecto electoral no es significativo, como ocurre cuando el tratamiento es analizado mediante una variable dicotómica.

De esta manera, al analizar los primeros años de implementación del programa *Tekoporã* encontramos que el aumento distrital en el número de familias beneficiarias ha favorecido el desempeño electoral del candidato presidencial del oficialismo en esos lugares. El efecto favorable a la ANR coincide también con la presencia distrital de condiciones de contexto demográficas y políticas –tamaño de la población, vulnerabilidad, alineamiento partidario del gobierno local y número efectivo de partidos– que facilitan la atribución de responsabilidad por la intervención. Así, los efectos encontrados al final de este primer periodo son coherentes con la literatura que afirma la capacidad que tienen las transferencias condicionadas para generar réditos electorales para las administraciones que las implementan, así como con las hipótesis de investigación planteadas en esta investigación.

En este primer periodo, la implementación del programa estuvo vinculada a una identidad partidaria clara, sostenida por una maquinaria partidaria con amplias capacidades para generar atribución de responsabilidad al partido de gobierno. No obstante, esta condición necesaria no estará presente en el siguiente periodo a ser analizado, por lo que las afirmaciones encontradas por la literatura serán puestas a prueba de manera más clara.

#### 4. Efectos electorales 2008-2013: implementación durante el gobierno de coalición

El segundo periodo de análisis comprende los años en que el programa analizado experimentó el mayor aumento en su cobertura territorial. El plan del gobierno presidido por Fernando Lugo junto a Federico Franco, plasmado en el documento “Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020”, identificó a *Tekoporã* como uno de sus programas emblemáticos cuyo objetivo comprendía promover “el ejercicio efectivo de los derechos a la alimentación, salud y educación, con un acompañamiento sociocomunitario, contribuyendo de

esta forma a la construcción de capital humano y social” (Presidencia de la República *et al.* 2010, 110).<sup>55</sup>

Fernando Lugo había llegado a la Presidencia de la República apoyado por la coalición Alianza Patriótica para el Cambio (APC) apoyado en los recursos electorales de los partidos y movimientos políticos que la componían<sup>56</sup>, los cuales no compartían criterios programáticos ni un proyecto político que superara las elecciones del 2008. Lugo se presentó como candidato bajo la insignia del Partido Demócrata Cristiano (PDC), partido que no había llegado siquiera a tener representación legislativa desde la apertura a la democracia en 1989. A nivel personal, Lugo no contaba con experiencia de militancia partidaria previa, sino que su experiencia política comprendía trabajos de base social vinculados a la Iglesia Católica y a los movimientos campesinos. Su figura se posicionó en la arena electoral luego de haber liderado una marcha ciudadana multitudinaria “que pretendía enfrentarse a la política tradicional desde una reivindicación de la sociedad” (Brugnoni 2009, 572), identificándose como una opción política conciliadora, que tenía la capacidad de atraer los votos que tradicionalmente se destinaban a la ANR (Duarte-Recalde 2012, 126).

Por su parte, Federico Franco fue electo Vicepresidente de la República en representación del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), segunda fuerza electoral en Paraguay y principal fuerza electoral de la APC. Habiendo sido Gobernador del Departamento Central por el PLRA, Franco logró posicionarse como candidato a la Vicepresidencia tras un reñido proceso

---

<sup>55</sup> Durante este periodo también se presentó un Proyecto de Ley que buscaba incorporar efectivamente a las comunidades indígenas a *Tekoporã* (Expediente Parlamentario D-1121450/2011), pero que fue retirado por falta de apoyo legislativo. En el año 2012, por su parte, se aprobó el Proyecto de Declaración que instaba al Poder Ejecutivo a implementar las acciones necesarias para extender los beneficios de este programa a las comunidades indígenas de la región occidental del país (Expediente Parlamentario D-1223306/2012).

<sup>56</sup> La APC estuvo compuesta por el Partido Liberal Radical Auténtico, el Partido Revolucionario Febrerista, el Partido Demócrata Cristiano, el Partido País Solidario, el Partido Social Demócrata, el Partido Frente Amplio, el Partido Encuentro Nacional y los movimientos Bloque Social y Popular, Avancemos, Movimiento de Participación Ciudadana y Poder Ciudadano en Acción.



de elecciones internas de su partido que “derivó en una judicialización del proceso y en una fractura estructural” al interior del liberalismo (Brugnoni 2009, 571). El Partido Liberal es un partido político tradicional del Paraguay equivalente en desarrollo institucional al Partido Colorado<sup>57</sup>, cuyos vínculos con sus bases electorales son más estables e identificables que los de los demás partidos que conformaron la APC.

El gabinete presidencial de este periodo estuvo compuesto por actores representantes del resto de los partidos y movimientos que integraron la alianza y que competían entre sí por incidir en la agenda de gobierno. La falta de claridad en la identidad del gobierno se vio agravada por las relaciones tensas que existían entre el Presidente y el PLRA, así como por las lealtades coloradas del funcionariado público que mantuvo amplia presencia en la burocracia estatal. También incidieron negativamente en la identidad del gobierno los múltiples cambios ministeriales ocurridos tras el primer año de gestión, los cuales resultaron en un gabinete “conformado por los colaboradores más leales de Lugo” que también dejaban en evidencia la influencia declinante que poseía el Vicepresidente Franco en ese gobierno (Turner 2010, 444). Los conflictos observados al interior de la ACP alcanzaron su punto culminante en junio de 2012, nueve meses antes de las siguientes elecciones generales, cuando Lugo fue destituido de la Presidencia de la República mediante un juicio político que condujo a la breve presidencia de Federico Franco.<sup>58</sup>

La suma de estos elementos configuró un contexto nacional que ofreció poca claridad al momento de atribuir la responsabilidad de las políticas públicas a identidades partidarias

---

<sup>57</sup> Ambos creados en 1887, la ANR y el PLRA se sucedieron en el control del gobierno paraguayo desde su creación.

<sup>58</sup> El juicio político contra Lugo fue llevado a cabo menos de un día después de haber sido aprobado por el Congreso. El principal argumento legislativo que fundamentó su destitución fue su supuesto mal desempeño en el cargo, aunque no se presentaron pruebas que respaldaran los puntos acusatorios incluidos en el libelo. La destitución de Lugo, debido a su rápida ejecución y su impacto políticamente desestabilizador, fue ampliamente reconocida como un caso de “golpe de Estado parlamentario” (Duarte-Recalde 2013).

específicas. Así, la principal diferencia entre este segundo periodo analizado con relación al primero tiene que ver con la presencia en el gobierno central de una insignia política sin programa unificado ni vínculos partidarios organizados o estables con la población.

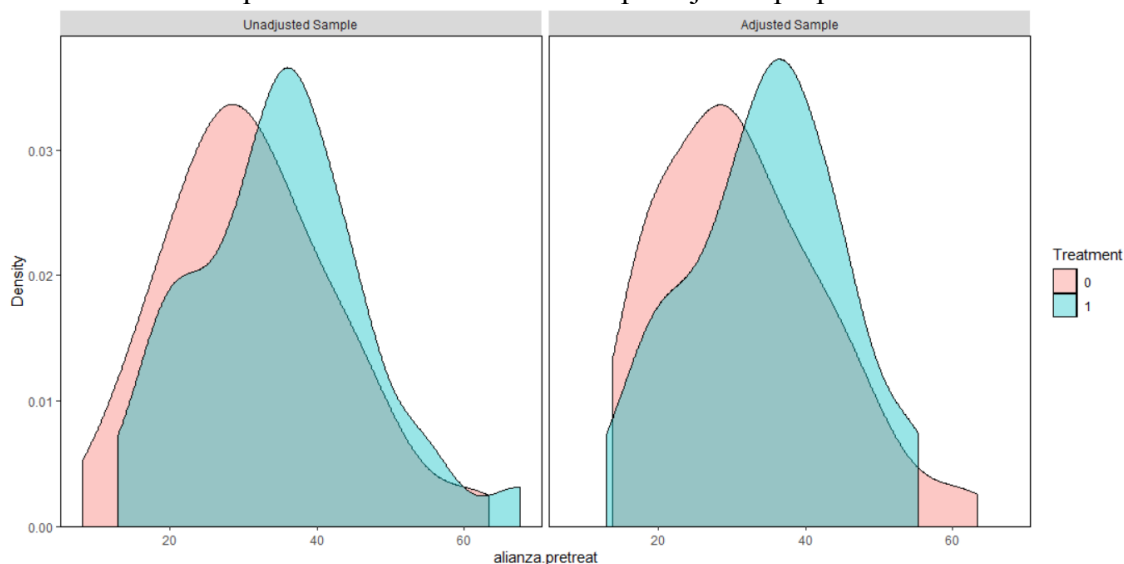
Otra diferencia respecto al periodo anterior tiene relación con la identificación partidaria de los gobiernos locales y su alineación respecto al Poder Ejecutivo. El Partido Colorado siguió siendo la fuerza política mayoritaria a nivel subnacional: la alternancia ocurrida a nivel del gobierno central no sería reproducida en las elecciones municipales realizadas durante este periodo, cuando la ANR se alzó con el control de 56,72% de las intendencias del país frente al 36,13% del PLRA (Došek *et al.* 2016, 143). Si bien la ANR perdió fuerza con relación al periodo anterior, el control predominantemente colorado de los gobiernos municipales habría condicionado la atribución de responsabilidad al gobierno central por las intervenciones focalizadas del periodo, en tanto éstas involucaban representantes locales.

Además de las particularidades del periodo que incidieron en el quiebre de los acuerdos electorales que permitieron la alternancia partidaria en este país, desde su asunción al gobierno, la APC se enfrentó a los desafíos identificados por la literatura sobre la atribución de responsabilidad de los gobiernos de coalición, que indica que estos gobiernos tienen mayores dificultades para atribuir el crédito por sus políticas a los partidos que componen sus coaliciones en comparación a los gobiernos liderados por un solo partido (Anderson 2000, Angelova *et al.* 2016, Carlin *et al.* 2015, Fisher y Hobolt 2010, Maravall 2010, Powell y Whitten 1993). Respecto a los sistemas presidenciales, de manera particular, se ha señalado que los acuerdos entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en gobiernos de coalición pueden ser efectivos para aprobar e implementar políticas públicas, pero que ello no se traduce

necesariamente en la claridad de su responsabilidad en entornos presidenciales multipartidistas (Zucco 2013b).

En este contexto *Tekoporã* registró su mayor expansión territorial. Debido al gran crecimiento en su cobertura registrada durante este periodo, en lo que respecta a la inferencia causal, se configuró un escenario en que no todas las unidades de tratamiento consiguieron ser emparejadas con 3 unidades de control de acuerdo a la especificación seleccionada. Tras el emparejamiento por puntajes de propensión, 210 distritos resultaron seleccionados para el análisis de los 225 casos existentes en la base de datos para el período. Resultaron descartadas 10 unidades del grupo de control y 1 del grupo de tratamiento. El gráfico 7 permite observar el mayor equilibrio existente en los puntajes de propensión relacionados a la principal variable dependiente obtenidos después del emparejamiento.

Gráfico 7: Equilibrio en la distribución de puntajes de propensión 2008-2013



Fuente: Elaboración propia mediante utilización de Cobalt: R package versión 4.3.1. (Greifer 2021)

Debido a la creciente cobertura territorial de *Tekoporã* y a la inclusión en el programa de zonas urbanas, los distritos en los que aumentó el número de familias beneficiarias durante

estos años fueron presentando creciente heterogeneidad poblacional a su interior y comparativamente mayor homogeneidad entre distritos tratados y no tratados. Ello se refleja en los valores que asumen las variables en el conjunto de unidades emparejadas con relación al total de los distritos del país (Tabla 5).

Tabla 5: Variables continuas 2013

	Unidades totales				Conjunto de unidades emparejadas			
	Mínimo	Media	Máximo	SD	Mínimo	Media	Máximo	SD
Población	1.155	26.848	530.729	50.876	1.155	27.561	530.729	52.061
Mortalidad	0,0	7,1	171,6	17,1	0,0	7,2	171,6	17,5
NEP	1,7	2,8	3,3	0,3	1,7	2,8	3,2	0,3

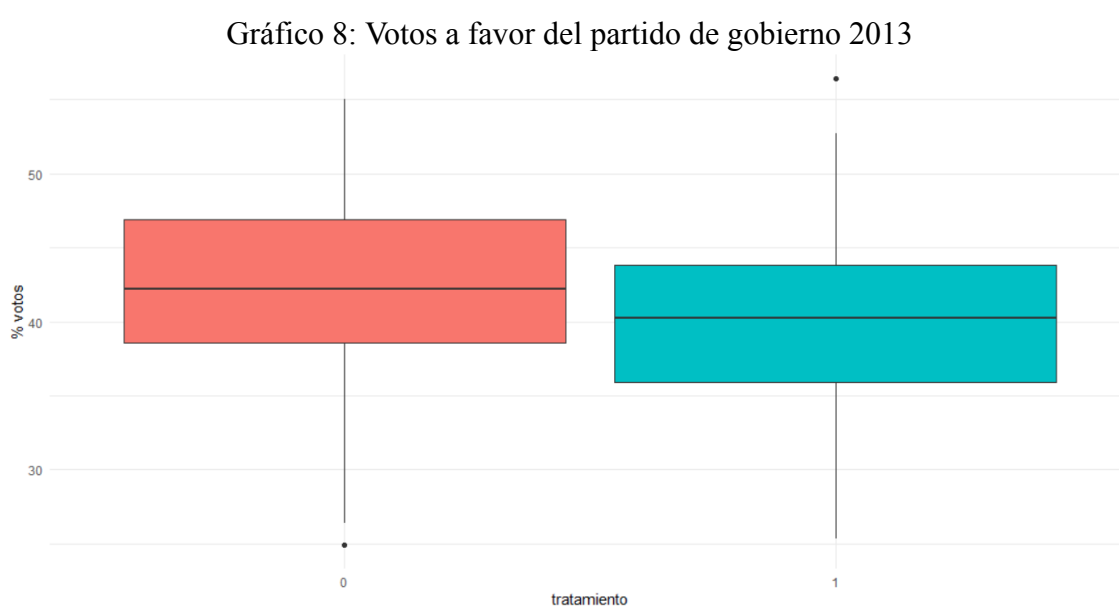
Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la DGEEC, el MSPyBS y el TSJE de Paraguay

Se observa que la media poblacional por distrito aumenta en el conjunto de las unidades emparejadas, lo que tiene implicaciones empíricas de importancia en lo que respecta a la relación causal propuesta: los efectos electorales del tratamiento son analizados en distritos de mayor tamaño, lo que potencialmente disipa los beneficios directos de las transferencias monetarias durante este periodo y los potenciales efectos electorales que generen, en caso de verificarse la relación causal indicada. Por otra parte, se observa que el nivel de vulnerabilidad de la población pareada aumenta en un punto decimal mientras el número efectivo de partidos no presenta diferencias tras la realización del emparejamiento por puntajes de propensión.

Aunque el programa *Tekoporã* ya había estado en vigencia hacía algunos años en el país, el conocimiento de la población acerca de los criterios formales para la inclusión de beneficiarios todavía no era extendido. Respecto a este periodo, ha sido señalado que los

esfuerzos “para ampliar el tamaño de los modestos programas de transferencias condicionadas de dinero de Paraguay han sido etiquetados clientelistas” (Setrini 2011, 43), lo que contribuyó a nublar la comprensión de la ciudadanía acerca de los criterios técnicos de implementación del programa. Esto seguía permitiendo que el control de la narrativa acerca de los criterios de distribución de los beneficios estuviera controlado por agendas partidarias.

Durante este segundo periodo analizado, los valores que asumen las variables intervinientes en el proceso de atribución de responsabilidad por la política pública a nivel distrital plantean un escenario menos propicio para la generación de efectos electorales como resultado de la intervención. El gráfico 8 permite observar que los votos favorables al partido de gobierno tendieron a ser proporcionalmente mayores en los distritos de control que en los de tratamiento durante este periodo, lo que indica que el aumento de beneficiarios del programa no llegó a ser un factor decisivo en la definición de las preferencias electorales durante estos años.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral

La Tabla 6 reporta los efectos del tratamiento en los resultados electorales del 2013, donde se verifica la presencia de efectos significativos de la intervención en este periodo. Los coeficientes que miden el efecto del tratamiento tienen sentido negativo en todos los modelos, por lo que no se observan diferencias en las preferencias generadas por el tratamiento a favor o en contra de ninguna de las dos principales opciones en competencia.

Tabla 6: Elecciones Generales 2013 (tratamiento)

	Gobierno		Oposición	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Tratamiento	-0.57* (0.34)	-0.72** (0.28)	-3.91*** (1.28)	-3.72*** (0.95)
Intendente		-1.72 (3.08)		-75.66*** (10.38)
NEP		-1.05 (0.64)		-11.79*** (2.15)
Población		0.84*** (0.17)		-2.68*** (0.58)
Mortalidad		0.03*** (0.01)		0.09*** (0.03)
Interacción Int-NEP		0.45 (1.11)		24.22*** (3.72)
Constante	3.60*** (0.19)	-1.46 (2.01)	48.18*** (0.71)	109.49*** (6.75)
Observaciones	214	214	214	214
R <sup>2</sup>	0.01	0.34	0.04	0.49
R <sup>2</sup> ajustado	0.01	0.32	0.04	0.47
Estadístico F	2.84* (df = 1; 212)	17.70*** (df = 6; 207)	9.40*** (df = 1; 212)	32.55*** (df = 6; 207)

Nota: \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

Los efectos negativos observados durante este periodo pone en cuestión la literatura que afirma que la expansión territorial de programas de transferencias monetarias producen efectos electorales favorables a los partidos de gobierno independientemente de su identidad (De la O 2013, Linos 2013, Zucco 2013a, Díaz-Cayeros *et al.* 2016). A diferencia de lo

observado durante el gobierno colorado de Duarte Frutos, en este segundo periodo no se encuentra evidencia de que el aumento distrital de beneficiarios de este programa durante el gobierno de la Alianza haya favorecido a la candidatura presidencial de esta coalición en las elecciones generales siguientes. Tampoco hay evidencia de que el tratamiento haya favorecido a la entonces opositora ANR, por lo que no se puede afirmar que los vínculos clientelares tradicionales de ese partido inciden en la generación de efectos favorables significativos independientemente del contexto.

A pesar de que los resultados de este periodo no se condicen con la literatura ni con los efectos observados durante el primer periodo analizado, la ausencia de efectos es coherente con la hipótesis de que la relación causal depende de la efectiva atribución de responsabilidad generada por el gobierno que implementa la intervención: ante la ausencia de una identidad partidaria identificable, la mejoría marginal en la situación económica de los beneficiarios y sus comunidades no se traduce en réditos electorales. La ausencia de efectos también resulta coherente con otra literatura que no se ocupa particularmente del análisis de transferencias monetarias pero que examina los condicionantes económicos del voto. Esa literatura sugiere que los gobiernos minoritarios y de coalición, así como aquellos enfrentados a mayor cantidad de puntos de veto, poseen menor claridad en la atribución de responsabilidad por las políticas públicas (Powell y Whitten 1993, Carlin *et al.* 2015).

Por otra parte, cuando la variable independiente asume naturaleza continua, resulta posible corroborar efectos significativos del tratamiento. La Tabla 7 muestra que el aumento en el número de familias beneficiarias proporcional a la población distrital tiene efectos significativos negativos tanto en los votos obtenidos por el oficialismo como por la oposición.

Los coeficientes reflejan que el efecto negativo es superior para la porción de votos de la oposición.

Estos efectos no se condicen con la literatura que afirma la capacidad de las transferencias monetarias para generar efectos electorales favorables al gobierno en ejercicio, ni con la que argumenta que programas de este tipo benefician al partido que los había creado (ver capítulo 2). No obstante, los mismos son coherentes con la hipótesis de investigación que apunta a la presencia en el gobierno de una identidad partidaria clara como variable posibilitante para la generación de efectos electorales, desde la perspectiva multinivel.

Tabla 7: Elecciones Generales 2013 (aumento/100)

	Gobierno		Oposición	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Tratamiento	-2.14*** (0.57)	-1.71*** (0.48)	-9.02*** (2.17)	-8.64*** (1.60)
Intendente		-1.40 (3.04)		-73.99*** (10.06)
NEP		-0.95 (0.63)		-11.28*** (2.08)
Población		0.82*** (0.17)		-2.79*** (0.56)
Mortalidad		0.03*** (0.01)		0.08** (0.03)
Interacción Int-NEP		0.34 (1.09)		23.66*** (3.61)
Constante	3.72*** (0.17)	-1.51 (1.97)	48.20*** (0.65)	109.15*** (6.53)
Observaciones	214	214	214	214
R <sup>2</sup>	0.06	0.36	0.08	0.52
R <sup>2</sup> ajustado	0.06	0.34	0.07	0.50
Estadístico F	13.95*** (df = 1; 212)	19.19*** (df = 6; 207)	17.34*** (df = 1; 212)	36.78*** (df = 6; 207)

Nota: \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01



Si bien, en principio, los efectos observados pueden ser atribuidos tentativamente a las características que asumen las variables demográficas y políticas de este segundo periodo en comparación al primero –mayor promedio poblacional y menor número efectivo de partidos políticos en los distritos–, estos valores son similares a los que serán observados en el tercer periodo de análisis. De ser estas variables la causa de la ausencia de efectos, tampoco deberíamos encontrar efectos en el periodo a continuación.

Por otra parte, éstos podrían explicarse por la literatura que afirma que los efectos electorales de estos programas tienden a diluirse con el paso del tiempo (Niedzwiecki 2018). De ocurrir lo indicado por esa literatura, tampoco deberían ser perceptibles efectos de este tipo generados durante el tercer periodo de análisis, desarrollado a continuación.

##### 5. Efectos electorales 2013-2018: recomposición de la hegemonía colorada

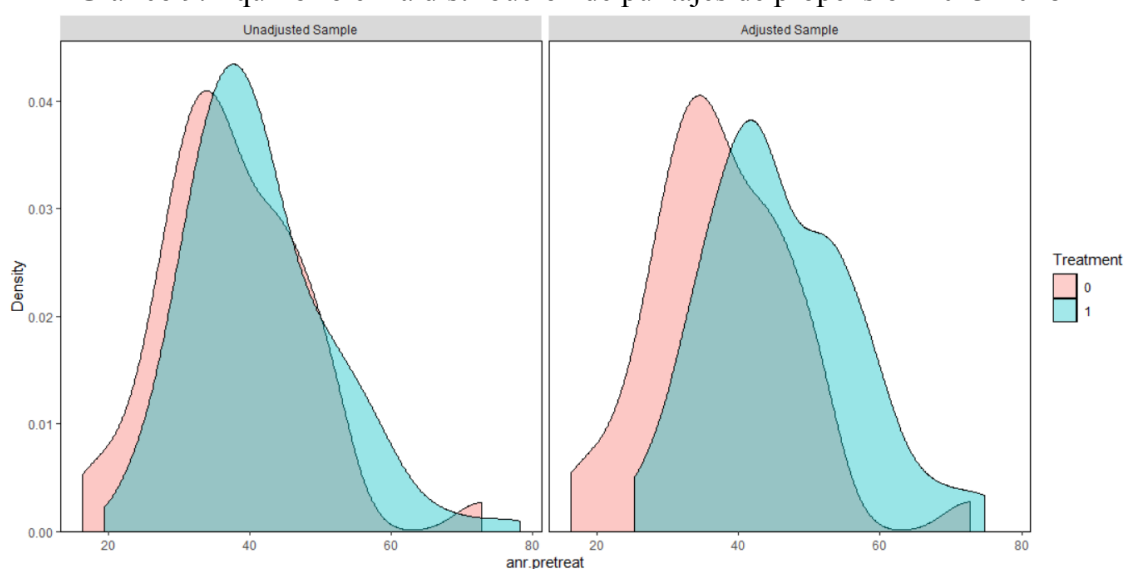
Los años 2013-2018 corresponden al retorno de la ANR al Poder Ejecutivo. Este periodo coincide con los años en que *Tekoporã* llegó a cubrir la totalidad de los distritos del país y se afianzó como componente indiscutido de la política de asistencia social paraguaya. Durante este periodo, el programa se enmarcó en el “Plan Nacional de Desarrollo 2030”, documento que no lo menciona por nombre pero hace referencia a la importancia de las transferencias monetarias condicionadas como parte de la política contracíclica del gobierno y como vía para “la acumulación del capital humano de la niñez en condición de pobreza” (Presidencia de la República del Paraguay y Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social 2014, 29-41).

Los años en cuestión corresponden a la Presidencia de Horacio Cartes al frente del Partido Colorado. Cartes había adquirido en pocos años una posición de liderazgo dentro de la ANR, a pesar de no contar con experiencia política previa a su inscripción en el partido en el año 2009 y de enfrentarse a los sectores más tradicionales del coloradismo (Turner 2014). Una vez llegado a la Presidencia, el gobierno de Cartes se caracterizó por concentrar el poder político en su gabinete y debilitar los mecanismos de contrapesos interinstitucionales (Duarte-Recalde 2014a), proceso que reforzó las condiciones para una atribución clara de responsabilidad por las políticas públicas a favor del Poder Ejecutivo. Al mismo tiempo, la reconstrucción del dominio electoral del Partido Colorado a nivel central encontró correlato en su dominio de los gobiernos municipales durante este periodo: 59,20% de las intendencias quedaron bajo poder del Partido Colorado frente a 30% del Partido Liberal (Došek *et al.* 2016, 143), mientras el resto de los distritos quedaron gobernados por representantes de distintos partidos.

En lo que respecta a los principales partidos de la oposición durante este periodo, la alianza electoral que se enfrentó a la ANR en 2013 todavía lidiaba con las consecuencias de la destitución de Fernando Lugo en 2012 que fue impulsada por sus aliados políticos. El PLRA llegó a este periodo con fuertes divisiones internas y cargaba “con el peso simbólico de haber apoyado la destitución del primer Presidente no colorado en décadas” (Duarte-Recalde 2013, 318). Los sectores identificados ideológicamente con el progresismo también llegaron divididos entre los movimientos Avanza País, *Kuña Pyrenda* y Frente *Guasu* (FG), este último identificado con Fernando Lugo. Esta fragmentación en las fuerzas de oposición contribuiría al control de la narrativa del gobierno acerca de los impactos positivos de las políticas públicas durante este periodo, en tanto no contaba con contrapeso partidario claro que pugnara por atribuirse esa responsabilidad.

El programa alcanzó cobertura de la totalidad de los distritos del país durante este tercer periodo analizado, mientras que el número de beneficiarios también empezó a disminuir en algunos municipios debido a que las familias empezaban a graduarse del programa.<sup>59</sup> Dado este patrón de crecimiento del programa, el número de casos de tratamiento durante este tercer periodo supera al número de casos de control disponibles, por lo que a no todos los casos de tratamientos les fue asignado casos de control. De los 225 casos existentes en la base original para este primer periodo resultaron seleccionados para el análisis 78 casos emparejados, habiendo sido descartadas 14 unidades del conjunto de casos de tratamiento y 1 del conjunto de control por encontrarse fuera del área de soporte común. El gráfico 9 permite observar el equilibrio de los puntajes de propensión entre casos de tratamiento y control tras el emparejamiento, en lo que respecta a la principal variable dependiente para el periodo 2005-2008.

Gráfico 9: Equilibrio en la distribución de puntajes de propensión 2013-2018



Fuente: Elaboración propia mediante utilización de Cobalt: R package versión 4.3.1. (Greifer 2021)

<sup>59</sup> Aquellos casos en que se registraron reducción en el número de beneficiarios pasan a formar parte del grupo de control desde este periodo. Se espera que la reducción de la cobertura de beneficiarios a nivel distrital tendrá un impacto electoral negativo en dicho territorio para el gobierno que la implemente, en concordancia con la literatura tradicional que ha examinado los efectos de la reducción de políticas sociales: . Esta literatura sugiere que dicha reducción tiene efectos electorales desfavorables debido a la popularidad de los programas sociales entre los votantes, y que los recortes en estos programas suelen interpretarse como una amenaza para su bienestar (Pierson 1994).

Al inicio de este periodo, el programa *Tekoporã* ya había estado vigente durante casi ocho años y la población beneficiaria conocía su funcionamiento comparativamente mejor que en los periodos anteriores, por lo que manipulaciones narrativas acerca del origen de los beneficios deberían ser menos efectivas durante este periodo. No obstante, se presentan nuevamente condiciones de contexto políticas, sumadas a las demográficas, que permitirían verificar la relación causal propuesta. La Tabla 8 permite examinar los valores que asumen las variables continuas de control durante este tercer periodo analizado.

Tabla 8: Variables continuas 2018

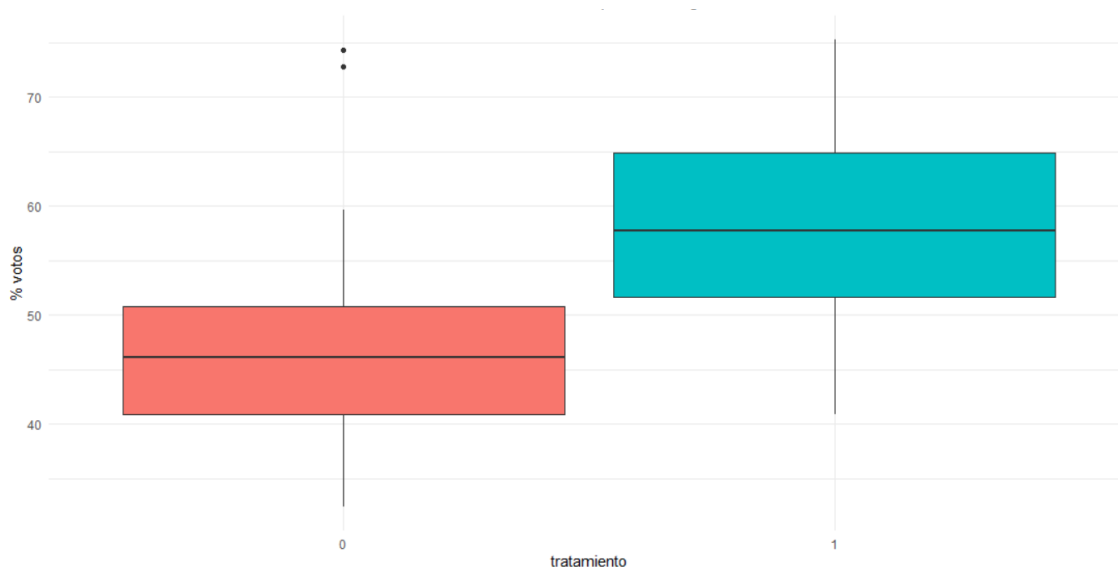
	Unidades totales				Conjunto de unidades emparejadas			
	Mínimo	Media	Máximo	SD	Mínimo	Media	Máximo	SD
Población	1.285	28.939	526.383	53.381	2.422	28.544	526.383	66.037
Mortalidad	0,0	6,8	162,7	16,1	0,0	5,8	114,3	14,9
NEP	1,6	2,4	3,3	0,3	1,8	2,4	3,3	0,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la DGEEC, el MSPyBS y el TSJE de Paraguay

Se observa que los valores promedio en el número de población y la tasa de mortalidad infantil disminuyen en el conjunto de unidades de análisis emparejadas, en tanto la media del número efectivo es el mismo en ambos conjuntos. En línea con lo observado en el periodo anterior, la revisión de los efectos electorales del programa es realizada en distritos con menores niveles de vulnerabilidad que el promedio nacional, lo que implicaría menores beneficios marginales del programa para la población estudiada. El rango de los valores que asumen las variables vuelven a ser menores en el conjunto de unidades emparejadas, aunque la desviación estándar aumenta en lo que respecta a los indicadores de población y de fragmentación partidaria distrital.

A pesar de que las condiciones de contexto distritales presentan características similares a las observadas durante el segundo periodo analizado, lo que implica dificultades similares para la observación de la relación causal hipotetizada, las preferencias electorales agregadas del periodo actual presentan una tendencia claramente favorable al partido oficialista. El gráfico 10 permite observar que la proporción de votos obtenidos por el partido de gobierno es claramente mayor entre los distritos de tratamiento que en los de control.

Gráfico 10: Votos a favor del partido de gobierno 2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral

La Tabla 9 presenta los efectos del aumento distrital de familias beneficiarias observados durante el tercer periodo del análisis. Debido a la cobertura total del territorio paraguayo del programa, este periodo comprendió un número mucho mayor de casos de tratamiento que de control, si bien el emparejamiento por puntajes de propensión permitió igualmente identificar casos de control comparables a los casos de tratamiento más representativos para analizar las relaciones causales planteadas en las hipótesis.

A pesar de que en este tercer periodo las variables demográficas de control asumen valores aún menos propicios para la observación de los efectos causales hipotetizados –distritos con más población y menor vulnerabilidad–, se vuelve a corroborar la existencia de efectos significativos del tratamiento en los votos obtenidos tanto por el candidato del oficialismo como por la oposición en los sentidos observados durante el primer periodo, con mayor significancia para ambos coeficientes. También se observa significancia estadística en casi todos los controles incluidos. Sólo no resulta significativo el coeficiente que corresponde a la fragmentación partidaria, si bien el desempeño de esta variable mantiene la dirección esperada de acuerdo a la segunda hipótesis.

Tabla 9: Elecciones Generales 2018 (tratamiento)

	Gobierno		Oposición	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Tratamiento	12.00*** (2.06)	8.86*** (1.87)	-9.86*** (2.08)	-7.08*** (1.95)
Intendente		27.02** (11.05)		-29.96** (11.52)
NEP		1.66 (4.09)		-1.91 (4.26)
Población		-5.26*** (1.32)		4.44*** (1.38)
Mortalidad		0.26*** (0.08)		-0.26*** (0.08)
Interacción Int-NEP		-7.62 (4.60)		8.73* (4.80)
Constante	46.16*** (1.45)	87.23*** (13.48)	43.68*** (1.47)	11.43 (14.06)
Observaciones	78	78	78	78
R <sup>2</sup>	0.31	0.64	0.23	0.58
R <sup>2</sup> ajustado	0.30	0.61	0.22	0.54
Estadístico F	34.03*** (df = 1; 76)	21.33*** (df = 6; 71)	22.46*** (df = 1; 76)	16.06*** (df = 6; 71)

Nota: \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

De acuerdo al modelo 1, el aumento distrital de beneficiarios del programa incrementó en 12 puntos porcentuales los votos obtenidos por el candidato oficialista en los distritos de tratamiento. En contrapartida, el modelo 3 indica que el tratamiento incidió negativamente en la proporción de votos obtenidos en 2018 por la Alianza Ganar –integrada por el PLRA y FG– que fue la principal candidatura de la oposición. Los coeficientes verifican la relación causal esperada según la primera hipótesis de investigación: el aumento distrital de beneficiarios incide positivamente en los votos obtenidos a ese nivel por el partido del gobierno en las elecciones siguientes.

Al tener en cuenta las variables políticas de control, los coeficientes observados son coherentes con la explicación que incluye a los representantes municipales como actores que potencian la atribución de responsabilidad del gobierno central por la expansión de estos programas. El modelo 2 reporta que el efecto del tratamiento en los votos del oficialismo es influenciado por la presencia de un Intendente del mismo partido de gobierno al del Presidente. La interacción entre la presencia de un Intendente colorado con el índice NEP no resulta significativa, como había ocurrido en el primer periodo analizado. Por su parte, el modelo 4 permite confirmar que la presencia de un Intendente colorado incide negativamente en la proporción de votos obtenidos por candidaturas de la oposición y resulta significativa su interacción con el índice NEP.

Las variables demográficas presentan coeficientes significativos y en los mismos sentidos planteados en la segunda hipótesis: el aumento distrital de beneficiarios del programa genera efectos electorales favorables al partido de gobierno en poblaciones de menor tamaño y con mayores niveles de vulnerabilidad. La relación es inversa al tener en cuenta los efectos generados en los votos obtenidos por el candidato de la competencia.

La tabla 10 permite corroborar los efectos de la variable independiente al asumir naturaleza continua. Se observan efectos positivos significativos del aumento en el número de familias beneficiarias con respecto a la población distrital en los votos obtenidos por la candidatura oficialista tanto en el modelo 1 como al incluir controles en el modelo 2, si bien los controles disminuyen la magnitud del efecto de 13.62 a 6.07 puntos porcentuales. Asimismo, los modelos 3 y 4 demuestran la existencia de efectos significativos negativos del aumento distrital de beneficiarios en la proporción de votos obtenida por la candidatura de la oposición.

Tabla 10: Elecciones Generales 2018 (aumento/100)

	Gobierno		Oposición	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Tratamiento	13.62*** (3.24)	6.07** (2.86)	-12.32*** (3.14)	-6.25** (2.83)
Intendente		27.86** (12.31)		-30.90** (12.15)
NEP		-3.49 (4.33)		1.76 (4.28)
Población		-4.32*** (1.52)		3.49** (1.50)
Mortalidad		0.20** (0.09)		-0.21** (0.09)
Interacción Int-NEP		-8.20 (5.12)		9.30* (5.06)
Constante	49.19*** (1.32)	94.24*** (15.63)	41.44*** (1.28)	9.05 (15.43)
Observaciones	78	78	78	78
R <sup>2</sup>	0.19	0.56	0.17	0.53
R <sup>2</sup> ajustado	0.18	0.52	0.16	0.49
Estadístico F	17.66*** (df = 1; 76)	14.94*** (df = 6; 71)	15.39*** (df = 1; 76)	13.30*** (df = 6; 71)

Nota: \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

De esta manera, el último periodo analizado presenta nuevamente resultados en línea con la literatura existente y corrobora las hipótesis planteadas en esta investigación. Dada la existencia de una identidad partidaria clara al frente del gobierno, el aumento distrital de



beneficiarios del programa de transferencias monetarias condicionadas genera réditos electorales favorables al partido oficialista a ese nivel, lo cual resulta potenciado en el caso de localidades de menor tamaño, mayores niveles de vulnerabilidad y que están gobernadas por representantes políticos del mismo partido que el de la Presidencia de la República.

## 6. Síntesis de los efectos observados

Al contrastar tres periodos de gobierno de signos políticos distintos, se corrobora la existencia de efectos electorales vinculados al aumento distrital en el número de beneficiarios de *Tekoporã* sólo para los períodos en que el gobierno estuvo en manos de un partido político claramente identificable, que a su vez ha mantenido históricamente el control del aparato estatal que le permitieron desarrollar vínculos particularistas con la población. La evidencia presentada discute con la literatura que afirma que este tipo de intervenciones genera réditos electorales para los gobiernos que la implementan independientemente de sus identidades políticas, a la vez que sienta las bases para avanzar en el análisis de los mecanismos mediante los cuales se efectiviza el voto económico. En ese sentido, siguiendo a Zucco (2008, 37), el análisis realizado en base a datos agregados a nivel distrital permite confirmar una relación empírica sustantiva, que fundamenta un posterior análisis de los mecanismos que posibilitan el vínculo causal.

A pesar de que el programa analizado posee características formales de diseño e implementación rígidas que dificultan la incorporación clientelar de beneficiarios, se propone verificar el mecanismo mediante el cual se hace efectiva la atribución de responsabilidad por esta intervención en clave partidaria. En ese sentido, se verificará la manera en que la atribución de responsabilidad es generada en el territorio mediante la acción de actores

institucionales que elaboran simplificaciones heurísticas acerca del origen de los beneficios, si el rédito electoral ocurre en clave de reciprocidad (Finan y Schechter 2012) o por temor a la discontinuación de los beneficios (Schedler 2000). En virtud de ello, se examinarán a continuación las implicaciones empíricas cualitativas del fenómeno estudiado, con el fin de revisar cómo se produjeron las relaciones causales en el programa en cuestión.

## Capítulo 5: Rastreo del proceso causal

### 1. Introducción al capítulo

El aumento distrital en el número de familias beneficiarias del programa *Tekoporã* ha generado efectos electorales perceptibles a ese nivel territorial durante gobiernos presididos por un partido político de identidad clara, cuya amplia presencia en el territorio nacional y en los distintos niveles de gobierno resulta lo suficientemente fuerte como para atribuirse responsabilidad por el desarrollo de la política pública. La evidencia cuantitativa examinada en el capítulo anterior verificó la existencia de efectos significativos que confirman las hipótesis de investigación: que el aumento distrital de beneficiarios del programa generan réditos electorales favorables al partido de gobierno y que estos efectos están condicionados por las variables de control incluidas en el modelo. Atendiendo a que estas regularidades empíricas permiten confirmar el argumento teórico formulado, el presente capítulo avanza hacia la verificación cualitativa del mecanismo causal mediante el rastreo del proceso que lo hace posible.

Este capítulo constituye un aporte a la comprensión de los efectos electorales generados por los programas de transferencias monetarias desde la perspectiva del encadenamiento causal de actores involucrados en el proceso y sus acciones. Esta explicación de la manera en que el mecanismo causal se manifiesta empíricamente completa la “tríada inferencial” propuesta por Gary Goertz (2017), según la cual los patrones estadísticos que identifican el efecto promedio de un tratamiento sobre una población se complementan con la explicación de la vía mediante la cual tal efecto llega a ocurrir en casos concretos. Para ello, se realizará un rastreo de

procesos de confirmación teórica (Beach y Pedersen 2021), que permite la verificación del mecanismo causal a partir del análisis de evidencia referente a casos representativos del vínculo expresado en la teoría, ya que éstos permiten precisar cómo la causa ocurre en el modo específico que produce el resultado del proceso.

La verificación del mecanismo parte del reconocimiento de los efectos electorales producidos por la ampliación del programa y avanza hacia la observación de la manera en que el proceso causal toma forma, atendiendo a la dinámica multinivel del fenómeno. Para realizar esa observación es necesario seleccionar unidades territoriales en las cuales la relación causal esté efectivamente corroborada, es decir, distritos en que la cobertura del programa haya aumentado durante uno de los períodos gobernados por la ANR. La selección de casos para la observación del mecanismo causal también tendrá en cuenta las variables de control incluidas en el modelo estadístico: se seleccionarán poblaciones pequeñas y con altos niveles de vulnerabilidad socioeconómica, cuyas autoridades políticas distritales estén alineadas políticamente al partido que ocupa la Presidencia de la República.

De esta manera, el rastreo del proceso se realizará en base a casos identificados como altamente representativos del vínculo causal, atendiendo al valor que asumen las variables intervinientes en los modelos presentados en el capítulo anterior. Las observaciones del proceso causal están vinculadas a evidencia del tipo documental, por un lado, incluyendo diarios de sesiones parlamentarias, la normativa que regula las transferencias monetarias en Paraguay y los manuales operativos que guiaron la implementación de *Tekoporã* durante los años analizados, además de archivos de prensa. Por otro lado, también se analizará evidencia testimonial registrada en base a entrevistas semiestructuradas realizadas a tres tipos de informantes clave: beneficiarios/as del programa del tercer periodo analizado, burócratas

técnicos/as que han estado vinculados a distintas etapas de la implementación del programa durante distintos periodos de gobierno, así como informantes expertos/as sobre los procesos políticos locales. La evidencia testimonial comprende 24 entrevistas semiestructuradas realizadas a los actores indicados entre los años 2017 y 2023.<sup>60</sup> En el cuerpo del texto se reportan las citas traducidas al castellano y se proporcionan las citas originales en guaraní a pié de página cuando los testimonios son expresados en ese idioma.

A continuación se desarrolla la manifestación empírica del mecanismo causal planteado como argumento de la investigación. Las distintas secciones de este capítulo comprenden la presentación del periodo de gobierno nacional que enmarca el mecanismo verificado, la selección de casos distritales en los que se observará el mecanismo causal, así como el propio rastreo del proceso que lo configura.

## 2. Variable posibilitante a nivel nacional: periodo 2013-2018

En el capítulo anterior se constató que el aumento distrital en el número de beneficiarios de *Tekoporã* generó efectos electorales significativos a ese nivel de representación durante los periodos de gobierno de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) y de Horacio Cartes (2013-2018), ambos representantes de la Asociación Nacional Republicana (ANR o Partido Colorado). Si bien el gobierno de Duarte Frutos tuvo lugar durante la “ola rosa” de gobiernos progresistas en América Latina, los cuales adoptaron de manera sistemática políticas focalizadas de lucha contra la pobreza que incluían transferencias monetarias (De La O 2015, Gough *et al.* 2004, Fiszbein y Schady 2009, Osorio Gonnet 2015, Pribble 2013, Weyland

---

<sup>60</sup> En el Anexo se presenta la lista completa de las entrevistas realizadas, donde se indica la fecha y el lugar en que se realizó cada entrevista. Todas las entrevistas se encuentran anonimizadas, atendiendo al compromiso asumido con cada persona entrevistada de manera previa.

2003, Zucco 2013), el gobierno de Cartes ya fue precursor del retorno de gobiernos conservadores al continente. Atendiendo a que la literatura explica que la expansión de políticas sociales de gobiernos conservadores ocurrió como consecuencia de estrategias electorales de sus representantes (Castiglioni 2020), la expansión de *Tekoporã* durante el gobierno de Cartes y sus efectos electorales perceptibles resultan fenómenos representativos del vínculo causal argumentado, ideales para la verificación empírica del mecanismo que posibilita la existencia de ese vínculo (Beach y Pedersen 2019, Goertz 2017).

El gobierno de Cartes se caracterizó por facilitar la participación de actores empresariales durante la implementación de políticas públicas en Paraguay, en detrimento del desarrollo de capacidades estatales (Duarte-Recalde 2014). La Ley N° 5108 del año 2013, conocida como la Ley de Alianza Público-Privada (APP), fue aprobada a menos de 90 días de haber asumido este gobierno y pretendió estimular la inversión privada en obras de infraestructura nacionales, favoreciendo la concesión de contratos a empresas de gran capacidad financiera y otorgando plena potestad al Ejecutivo para autorizar estas inversiones, sin intervención del Poder Legislativo y sin someterse a la Ley de Contrataciones Públicas. Durante este periodo también se generó un endeudamiento sin precedentes tras la emisión de bonos soberanos, que representó un incremento del 109% en la deuda externa: al término del 2017, las deudas a entidades financieras internacionales alcanzaron USD 5.592 millones, representando el 78% de la deuda pública total, en comparación a los USD 2.674 millones de deuda del país en 2013. El endeudamiento ocurrió en coincidencia con el mantenimiento de baja presión fiscal a las actividades del sector agropecuario, ya que Cartes vetó el proyecto Legislativo que buscaba implementar el impuesto a la exportación de soja. Estas acciones eran coherentes con un programa económicamente conservador, que privilegiaba la acción privada frente a la estatal.

Sin embargo, en contrapartida a la mencionada limitación de la responsabilidad estatal en las políticas públicas, durante este periodo de gobierno se aumentó sostenidamente el presupuesto destinado a las transferencias monetarias (ver gráficos 2 y 3, capítulo 4). Este aumento estuvo acompañado por la campaña de lucha contra la pobreza extrema mencionada por Cartes desde su primer discurso al asumir la Presidencia de la República (Última Hora 2013a) y formulada institucionalmente mediante el Decreto 291 del año 2013, que declaraba la reducción de la pobreza como prioridad nacional.<sup>61</sup> El apoyo al programa *Tekoporã*, en particular, se fundamentó en los efectos positivos captados por evaluaciones de impacto de este mismo programa durante administraciones previas y de programas similares de la región, como lo afirmó el entonces Ministro de Acción Social Héctor Cárdenas:

[...] está comprobado, mediante mediciones hechas tanto en nuestro país como en el exterior, que las asistencias monetarias del Estado entregadas a familias en extrema pobreza disminuyen el índice de mortalidad materno-infantil y permiten mayor acceso educación de los niños, lo que tiene un efecto importante en la generación de ingresos en el futuro para ese sector de la población (ABC Color 2013b).

Durante los primeros meses de este gobierno, la implementación de *Tekoporã* se enfrentó a las deudas pendientes en las transferencias a beneficiarios que llevaban varios meses de atraso (Jara 2013), correspondientes a los meses de la presidencia de Federico Franco tras la destitución de Fernando Lugo.<sup>62</sup> Estas deudas fueron denunciadas por la oposición como “un hecho insólito” durante las sesiones parlamentarias (alocución del Senador Hugo Richer, Sesión Ordinaria de la Honorable Cámara de Senadores, 01-08-2013), por lo que en Cámara de Senadores se decidió exigir al Poder Ejecutivo un informe respecto a su implementación.

---

<sup>61</sup> En este contexto, se asignaba la responsabilidad institucional por este objetivo a la Secretaría Técnica de Planificación (STP), la cual pasaba “a ejercer la coordinación para la implementación de las políticas, planes y programas” vinculados a este plan (Decreto 291/2013, Art. 3).

<sup>62</sup> Además de atrasos importantes en las transferencias, se denunció que durante el gobierno de Franco se llegó a incluir en el programa a familias que “no contaban con la ficha de hogar” (Última Hora 2013b) y se constataron errores de inclusión de beneficiarios en distintas localidades del país durante estos meses (ABC Color 2014a).

Sin embargo, los pagos fueron reactivados nuevamente desde el mes de septiembre de ese mismo año (ABC Color 2013a) y presentaron regularidad a lo largo del periodo.

Durante los años de este gobierno se fueron incorporando distintos componentes al diseño del programa que acompañaron su expansión y que presentaron “alto grado de eficacia en el uso de los recursos”, de acuerdo a un informe de la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS 2017, 9). En el año 2015, mediante el Decreto presidencial 4615 que modificó el Decreto 7743 del 2011, *Tekoporã* pasó a incluir a familias asistidas por otros programas –focalizados en pueblos indígenas o en personas con discapacidad severa (Resoluciones N° 43/2015, N° 593/2015 y N° 769/2015)– que se estaban desarrollando en el país. Ese mismo año se empezó a implementar el módulo para la inclusión de familias indígenas “pasando de un 3% de cobertura al inicio del gobierno en el año 2013, a un 95% de viviendas indígenas ocupadas cubiertas a nivel nacional por *Tekoporã*” (SAS y ONU Mujeres 2017, 3). También desde el 2015 se empezó a implementar un módulo para la inclusión de personas con discapacidad severa, que comprendía “una metodología de focalización, inclusión y permanencia, criterios de corresponsabilidades y montos de aporte específicos para esta población” (SAS y ONU Mujeres 2017, 3). Los montos de las transferencias aumentaron en el año 2015 (Resolución N° 109/2015)<sup>63</sup>, monto que no se había modificado desde el 2009 a pesar de la inflación (ABC Color 2014b). A su vez, desde el año 2017, las transferencias pasaron a realizarse sistemáticamente mediante pagos electrónicos y se empezó a implementar un Microseguro

---

<sup>63</sup> El monto correspondiente al Bono Alimentario Familiar aumentó de Gs. 90.000 a Gs. 130.000, el correspondiente al Bono Familiar por Niño/niña y/o adolescente de 0 a 18 años (hasta 4 personas por hogar) aumentó de Gs. 90.000 a Gs. 170.000, el correspondiente por Mujer embarazada (hasta 1 persona por hogar) aumentó de Gs. 90.000 a Gs. 210.000, el correspondiente por Adulto mayor (hasta 1 persona por hogar) aumentó de Gs. 90.000 a Gs. 250.000, el correspondiente por Personas con Discapacidad Leve (hasta 1 persona por hogar) aumentó de Gs. 90.000 a Gs. 290.000 y el correspondiente a Personas con Discapacidad Severa (hasta 2 personas por hogar) aumentó de Gs. 90.000 a Gs. 330.000 (Resolución N° 109/2015). A modo de referencia, un dólar americano equivalía a Gs. 5800 a finales del año 2015 (Economía Virtual. Periódico Online Paraguayo. 2016).



Social para las familias participantes (SAS y ONU Mujeres 2017, 3). Estas medidas que acompañaron el aumento en la cobertura del programa han sido reconocidas como importantes por la población beneficiaria y atribuidas al gobierno de turno, como lo señala el testimonio: “en la época de Cartes por lo menos él tuvo mucho acceso para ampliar un poquito, que se le dio a más compañeras el programa, que él pudo por lo menos. Diría yo, fue el que apoyó más” (Beneficiaria 2).

La expansión del programa alcanzó la totalidad del territorio en 2017 cuando, de acuerdo al informe de gestión institucional de la SAS, la cobertura se aumentó un 84% con relación al inicio de gestión en el año 2013 (SAS y ONU Mujeres 2017, 3). Si bien esta expansión ocurrió a lo largo de este periodo de gobierno, sólo entre los meses de enero y agosto del año 2017 el programa registró un incremento de 315% en la cobertura de beneficiarios (La Nación 2017).<sup>64</sup> Esta concentración en la expansión coincidió con el último año de gestión del gobierno de Cartes y con la campaña electoral para las elecciones presidenciales del 2018 que ya empezaba a desarrollarse, constituyéndose en un recurso de campaña para candidatos oficialistas como Santiago Peña –candidato colorado a la presidencia vinculado al *cartismo*–, quien llegó a hacer acto de presencia durante la entrega de tarjetas de cobro a beneficiarios (Última Hora 2017).

El aumento en la cobertura de *Tekoporã* alcanzado durante este periodo pasó a formar parte de los discursos que atribuían responsabilidad por la intervención al propio partido de gobierno. Registros de sesiones de Cámara de Diputados verifican esta atribución, expresada por legisladores colorados de distintos departamentos.

---

<sup>64</sup> La influencia del calendario electoral en el ciclo de gastos de un programa de asistencia social había sido identificado por Schady (1999) en base al caso del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FOCONDES) en Perú.

Podemos con énfasis decir que ha habido un gran trabajo en lo que hace a la reducción de la pobreza extrema y al desarrollo social, que lo vemos y no voy a entrar en números, porque lógicamente quien quiera desmentirme podrá buscarlos en los órganos respectivos, los programas sociales del Estado, aquellos que llegan a las familias más vulnerables, llámese programa *Tekojoja*, *Tekoporã*, y adultos de la tercera edad, han tenido incrementos sustanciales y hoy, por ejemplo, tres de cada diez adultos mayores reciben un subsidio del Estado. (Diputado Walter Harms Céspedes<sup>65</sup>, Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados, 17-08-2016)

Hemos aumentado en un 80% el gasto social, *Tekoporã*, y voy a hablar de mi departamento. Nosotros cuando asumimos el gobierno, teníamos solamente en tres distritos el Programa de *Tekoporã* y los programas sociales. En menos de dos años hemos incrementado a diez distritos más y fuimos el primer departamento con este gobierno que entregamos el primer aporte a la gente discapacitada, gobierno del Partido Colorado, y siempre repito, y molesta escuchar cuando queremos adueñarnos de la verdad, como si fuera que somos el portavoz de las grandes masas, y en las elecciones se notan otra cosa. En las elecciones se notan que el Partido Colorado y el Partido fraterno del PLRA son las que realmente tienen las voces de las grandes mayorías. (Diputado Pedro D. Britos Espínola<sup>66</sup>, Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados, 17-08-2016)

Asimismo, sumados a la atribución partidaria de la responsabilidad por la ampliación del programa, durante estos años se registraron casos de atribución de la responsabilidad por la inclusión de beneficiarios en clave personal. En la localidad de Juan León Mallorquín del departamento de Alto Paraná, el Intendente liberal (PLRA) acusó al supervisor administrativo regional (ANR) de partidizar el programa, al actuar como nexos informales entre beneficiarios de la zona y las instituciones implementadoras (Fleitas 2015). También en el departamento de San Pedro, la precandidata colorada a la gobernación departamental Perla de Vázquez manifestaba poseer influencia para que sus votantes sean beneficiarios de *Tekoporã*, enfatizando que la encargada del programa en la zona formaba parte de su equipo político:

Yo soy la les que voy a dar (el subsidio), atiendan bien. Es la primera vez que vamos a tener en Santaní la Gobernación, y qué mejor oportunidad. Sé que muchos tienen problemas (con *Tekoporã*) que se les quitó, que no están cobrando. Ustedes tienen que hablar con Karen Arias, para que dentro de 8 días se vea por qué no cobraron y se hablen los trabajos para que cobren [...] Karen Arias es del equipo político de Ña

---

<sup>65</sup> Diputado en representación del departamento de Itapúa (ANR).

<sup>66</sup> Diputado en representación del departamento de Guairá (ANR).

Perla, el presidente (Horacio Cartes) luego me dio eso, alguien de mi equipo político. (Noticiero Paraguay 2017)

Las expresiones de atribución de responsabilidad partidaria y particular realizadas durante estos años se sumaron a denuncias de irregularidades en la implementación del programa en distintas localidades del país. En el departamento de Canindeyú se constató la contratación irregular de un pariente del gobernador colorado Alfonso Noria para el cargo de coordinador departamental de *Tekoporã* (Última Hora 2013c). En el departamento de Itapúa, se registró el traslado de los cajeros móviles –mediante los cuales los beneficiarios cobran las transferencias del programa– a domicilios de los candidatos del partido Colorado (ABC Color 2015). En el departamento de Caazapá, por su parte, se denunció que concursantes que se postulaban para trabajar como agentes de implementación eran eliminados para beneficiar a líderes políticos de la zona (ABC Color 2013d) y que se incluyó indebidamente como beneficiarios a parientes de la coordinadora distrital Gloria Arrúa (Caballero 2017). Al poseer gran visibilidad potenciada por su cobertura en la prensa nacional, denuncias como las señaladas sientan las bases para la percepción de que existió una implementación sesgada del programa, favorable al partido de gobierno, durante los años analizados.

Si bien no existe evidencia sistemática que permita afirmar la manipulación partidaria de las listas de beneficiarios de *Tekoporã* como praxis regular durante este periodo, la atribución de responsabilidad por la expansión del programa que ha sido planteada en clave particularista, afianzada por las denuncias existentes de malas prácticas institucionales, configuraron las simplificaciones heurísticas (Sniderman *et al.* 1991) que incidieron en el comportamiento electoral de la población beneficiaria. La manera en que esa atribución de responsabilidad fue efectuada a nivel local puede ser verificada mediante observaciones del proceso causal en

casos representativos del vínculo. A continuación se seleccionan las unidades de análisis adecuadas para esta verificación.

### 3. Análisis subnacional: selección de casos

Si bien la condición necesaria para la verificación del mecanismo causal ocurre al nivel nacional, los efectos electorales de la expansión territorial del programa analizado son observados a nivel distrital, por lo que resulta necesario identificar las localidades ideales para la verificación del mecanismo. Atendiendo a ello, se procederá a seleccionar unidades de análisis adecuadas para la observación de los procesos causales que permitan confirmar el funcionamiento del mecanismo de la atribución de responsabilidad en clave partidaria.

La literatura metodológica ha indicado que la forma más adecuada de explorar empíricamente el funcionamiento de mecanismos causales es mediante el rastreo de procesos en casos individuales (Goertz 2017, 9), en tanto un caso es comprendido como una unidad de análisis en la que una relación causal determinada ocurre (Beach y Pedersen 2019, 12). Por su parte, se ha señalado que la realización de un rastreo de procesos de confirmación teórica requiere la identificación de casos representativos del vínculo causal (Beach y Pedersen 2019), por lo que resulta necesario determinar las unidades en las que tanto la variable independiente como la dependiente estén presentes de manera clara. Con ese objetivo, la selección del caso en esta oportunidad se basa en el valor que asumen las variables intervinientes observadas durante el periodo 2013-2018, incluidas en los análisis estadísticos del capítulo 4: se seleccionarán localidades donde efectivamente se haya verificado aumento en el número de beneficiarios de *Tekoporã* y donde se registra altos niveles de concentración de votos a favor del partido de gobierno en las elecciones generales del final del periodo. Además las principales variables

estudiadas, resulta importante que los casos seleccionados cuenten con la presencia de las variables partidarias incluidas en el modelo utilizado para el análisis estadístico, es decir, que el gobierno local se encuentre alineado al partido del gobierno nacional y que el número efectivo de partidos en competencia sea bajo, como indicadores de concentración del poder electoral en la localidad. De esta manera, la selección de las unidades territoriales en las que se verifica el mecanismo atiende al orden de priorización de los distritos electorales del país según estos criterios (Tabla 11).

Tabla 11: Casos más representativos del vínculo causal según las variables intervinientes para el periodo 2013-2018 (N = 254)

Código distrital	VI	VD	Oficialismo local	NEP
<b>906</b>	1	72.6	1	1.9
<b>911</b>	1	64.0	1	1.9
<b>916</b>	1	62.6	1	2.0
1018	1	63.0	1	2.0
707	1	57.8	1	2.0

Fuente: Elaboración propia

Las tres primeras localidades en las que efectivamente aumentó el número de beneficiarios de *Tekoporã* durante este periodo, las cuales presentan mayores valores en la proporción de votos obtenidos por el oficialismo al final del periodo, cuyo gobierno distrital se encontraba en poder del mismo partido que el del gobierno nacional (ANR) y donde el número de opciones partidarias efectivas en la competencia electoral se muestra más limitada, corresponden a los distritos de Escobar, Quyquyhó e Ybycuí. Estos distritos coinciden en ubicarse en el departamento de Paraguari, identificación que remite nuevamente a la dimensión multinivel del mecanismo causal: es posible observar regularidades a nivel departamental que llegan a incidir la población de estos distritos. Atendiendo a ello, se procedió a conseguir evidencia

vinculada a ese departamento, con énfasis a las localidades en cuestión, referente a los años indicados para el análisis. Las observaciones del proceso causal para esta sección se basan en fuentes periodísticas y testimonios de funcionarios técnicos y beneficiarios del programa de localidades seleccionadas<sup>67</sup>, además de testimonios de expertos sobre las dinámicas políticas locales que permiten reconstruir el proceso mediante el cual la atribución de responsabilidad incide en el comportamiento electoral local.

Las localidades seleccionadas resultan representativas de las condiciones socioeconómicas que posibilitan la existencia de efectos electorales vinculados al crecimiento distrital de las transferencias monetarias, en línea con la literatura que señala el potencial de los programas sociales para alterar los cálculos de utilidad de los beneficiarios en función de su racionalidad limitada (Layton y Smith 2015). Estas localidades también presentan las características políticas que desencadenan el mecanismo causal planteado, que suponen la fuerte presencia de actores partidarios capaces de generar la atribución de responsabilidad.

En términos socioeconómicos, el departamento posee una estructura productiva caracterizada por tres tipos de actividad principales: la agricultura familiar campesina, la agricultura tecnificada y la ganadería. Estas actividades coinciden en que resultan vulnerables ante los shocks climáticos como sequías, heladas o tormentas severas, por lo que su potencial como

---

<sup>67</sup> El proceso de realización de entrevistas a beneficiarios se enfrentó a múltiples dificultades específicas del caso, sumadas a las dificultades tradicionales de concretar entrevistas durante el trabajo de campo. Debido a que las familias beneficiarias habitan en comunidades ubicadas en zonas rurales alejadas de centros urbanos, el acceso a estos lugares vía caminos de tierra sólo fue posible en días en que las condiciones climáticas eran adecuadas. La realización de entrevistas por la vía virtual no fue posible debido a la falta de conectividad del sector de la población en cuestión. Como primer paso para entrar en contacto con las familias beneficiarias de este programa se procedió a contactar con referentes sociales de las localidades seleccionadas, quienes procedieron a ayudar para coordinar las entrevistas y explicar a las familias de la zona la naturaleza del trabajo. A pesar de contar con ese apoyo de referentes locales, muchas familias se mostraron reticentes para acceder a ser entrevistadas y expresaron temor a que su testimonio llegase a ser usado en su contra por dirigentes políticos de la zona. Una vez que las familias accedían a ser entrevistadas, la calendarización de los encuentros estuvo supeditada a la disponibilidad irregular de tiempo de sus integrantes, generalmente temprano por las mañanas o domingos. Debido a que priorizan las oportunidades laborales que aparecían, ocurrió en varias oportunidades que llegaron a cancelar y posponer las entrevistas acordadas.

fuente de ingresos para los habitantes de la zona no es constante. La agricultura familiar campesina, rubro al que se dedica principalmente la población en situación de vulnerabilidad, resulta doblemente afectada por los shocks climáticos en tanto potencial para la generación de ingresos como por su aporte a la seguridad alimentaria (Grassi, Vázquez, y Rodríguez, 2020, 42). La imprevisibilidad de ingresos regulares vinculada a la estructura productiva de la zona incide en la vulnerabilidad socioeconómica de la región: la situación de pobreza total llegó a comprender al 39,1% de la población departamental en 2016, mientras que la población en situación de pobreza extrema alcanzó su nivel máximo del periodo en el año 2015, cuando comprendió al 13% de la población departamental (INE 2023).

Los testimonios de personas beneficiarias verifican las características socioeconómicas de la población meta, que ya fueron indicadas por las evaluaciones de los primeros años del programa (Franco y Medina-Roa 2008, Guttandin 2007). Se corrobora la irregularidad de sus ingresos y su limitado alcance para el consumo familiar, dado que las actividades laborales disponibles en la zona son temporales y no están garantizadas. Al respecto, señalan que “trabajamos para comer, no es para cosas materiales, ya no nos alcanza” (Beneficiaria 7), o “uno tiene que trabajar, si no trabaja no come y yo, por ejemplo, soy costurera, trabajo en mi casa y hay tiempos que hay y hay tiempos que no hay trabajo, así nomás” (Beneficiaria 8).

Esta situación se agrava según aumente el número de integrantes de cada familia:

Mínimamente en cada familia están 3 a 6-7 miembros, que los dos responsables no tienen ingreso fijo. Si es jornalero trabaja dos días a la semana y podría cobrar un 100 mil semanal. ¿Y el resto cómo se consigue? Si la mayoría no vende su producto y si vende, vende una vez al año, y que no puede alcanzarle a toda su... no va a poder cubrir toda su economía. Yo creo que los soportes familiares son los que le mantienen a la economía familiar, los pequeños apoyos familiares de repente, ocasionales o sino de una forma constante, porque no hay trabajo. Fuente de trabajo jornalero no hay de seguido. Si uno es albañil, podría ser, pero en la cantidad de habitantes, ¿cuántos albañiles podría haber? Es insignificante. La mayoría son más agricultores y ese es... yo preguntaría cómo se sobrevive, esa es una buena pregunta. Es increíble porque no se tiene recursos. (Beneficiario 3)

Las condiciones socioeconómicas facilitan a los actores partidarios el ejercicio de control del comportamiento electoral de la población de la zona. Los resultados electorales agregados a nivel departamental aparecen como indicador de esa fuerza: los votos para el candidato a la presidencia de la ANR concentraron el 53,30% de los votos totales del departamento en 2013, en tanto la gobernación departamental fue ganada por el candidato del mismo partido. Esos resultados favorables a ese partido coinciden con la percepción de la población local sobre la fuerza de la maquinaria colorada, la cual es vista como organizada, con amplia capacidad logística electoral, con conocimiento acabado de sus bases y la capacidad para cruzar bases de datos de quienes consideran sus electores con las actas de resultados electorales.

A pesar de que el voto es secreto ellos tienen la forma de rastrear y de sondear porque hacen ese trabajo de cercanía, de llegar, de ir casa por casa, hablar. Les comprometen a las personas a poner un pasacalles, una bandera, usar la remera, o sea, todo el merchandising del candidato. [...] Las personas que cuelgan un pasacalles no es un voto, es una familia con varios votos asegurados, entonces si les falta un voto, se saca las cuentas y se ve, tienen la facilidad de ubicar a esas personas. [...] Ellos, más o menos manejan de acuerdo al padrón, ellos manejan la cantidad de votos, de su movimiento, los que se fueron a votar y los que no se van también, más o menos. Hasta inclusive, ellos tienen en frente (de cada local de votación) su apoderado. Hay otros que manejan el padrón como siempre, marca quien se va, quien no, ellos hacen un trabajo en conjunto en esa parte. (Experto 5)

La capacidad de gestión de las maquinarias coloradas trascienden a los procesos electorales y son perceptibles también en la misma administración pública, donde se observa la utilización de recursos estatales con fines partidarios. Durante el periodo analizado, se registraron manifestaciones públicas de denuncia de manipulación clientelar de recursos dirigidos a la población en situación de vulnerabilidad de distintos distritos de Paraguarí, entre los que se destacan casos de repartición de víveres a familias del partido colorado, la implementación de un programa de mejoramiento de suelos con la presencia de políticos del partido en los distritos de Ybycuí y Caballero, así como la inclusión del hermano del dirigente colorado Justo Burgos en el programa de subsidios para personas de la tercera edad en el distrito de Escobar (Ramírez 2015). El poder administrativo discrecional ejercido por políticos colorados



en la zona, contextualizado en la ausencia de una institucionalidad de bienestar capaz de responder a las necesidades locales, predispone a la población local a recurrir a estas figuras partidarias como vía para acceder a asistencia particular de distintos tipos:

A quienes se recurre para subsanar la situación de pobreza son estos líderes políticos, ya sean locales, ya sean departamentales. Se recurre al puntero en primera instancia para ver si el puntero le puede hacer llegar al caudillo local el pedido del *ñemohenda*, que es para que la gente pueda conseguir algún trabajo en alguna institución pública (Experto 3).

Las características socioeconómicas y políticas observadas a nivel departamental sientan las bases para el direccionamiento en la atribución de responsabilidad por las transferencias monetarias en la zona. A continuación se presentan las observaciones particulares del proceso causal disponibles a nivel distrital, en base a las localidades previamente indicadas.

#### 4. Mecanismo en funcionamiento a nivel distrital

El análisis del mecanismo causal parte del reconocimiento de que los elementos presentes en los mecanismos, en general, suelen tener presencia de manera simultánea (Goertz 2017, 33). Atendiendo al diseño presentado en el capítulo 3 (Gráfico 1), el funcionamiento del mecanismo planteado comprende condiciones estructurales que posibilitan la atribución de responsabilidad en clave partidaria, la acción institucional de agentes de implementación que equiparan informalmente el trabajo estatal con el partidario, así como la acción deliberada de actores partidarios locales que manipulan discursivamente las reglas del programa para potenciar la atribución de responsabilidad con fines estrictamente electorales. Se presenta, entonces, la manera en que estos elementos se concatenan hasta definir las preferencias electorales de la población beneficiaria, que llegan a estar motivadas tanto por un sentido de retribución (Finan y Schechter 2012) como por miedo a perder los beneficios (Schedler 2000).

En términos estructurales, la evidencia distrital corrobora la importancia de las transferencias monetarias para la población beneficiaria dada su situación económica, que sienta las bases para el funcionamiento del mecanismo argumentado dado el impacto marginal de los montos transferidos como parte del programa (Subbarao *et al.* 1997). Al respecto, se realizan afirmaciones como “en este lugar hay mucha gente necesitada, por ejemplo yo, acá pueden ver mi situación”<sup>68</sup> (Beneficiaria 9), lo que coincide con las observaciones realizadas por las evaluaciones tempranas del programa acerca de las características de vida de las familias beneficiarias (Guttandin 2007, Franco y Medina-Roa 2008, Veras Soares *et al.* 2008). Los testimonios confirman, además, que la importancia del programa para el bienestar de estas familias es ampliada según el número de hijos presentes en el hogar y de acuerdo a las necesidades especiales de salud que tienen sus integrantes.

Porque mis hijos estudian, van a la escuela, es muy difícil vivir con ese sueldo miserable. Lo que no gasto en educación se va en la compra de víveres en el almacén, donde gasto 1.000.000 aproximadamente. Yo ando en silla de ruedas, iba a cobrar subsidio por discapacidad pero me anotaron en *Tekoporã* a las apuradas. Pedí que me pasen al *Tekoporã*, pero se negaron porque iba a disminuir el monto. Me hace falta el sueldo, no alcanza porque tengo 2 colegiantes y 2 escueleros, se gasta la plata en uniformes, entre otras cosas. Al volver de la escuela deben comer y antes de ir deben desayunar. Ya me cuesta, ya no doy más.<sup>69</sup> (Beneficiaria 11)

Yo, por ejemplo, soy madre soltera, tengo 4 hijos y me mantiene también ese, me ayuda muchísimo a mí ese tema del *Tekoporã* [...] Estamos mal económicamente, somos el último hogar que queda en el barrio, cobrar nos resulta de gran ayuda pero sería aún mejor si se cobra mensualmente, porque cuando no hay trabajo no tenemos para comer.<sup>70</sup> (Beneficiaria 5)

<sup>68</sup> Cita original: “*hetako oi la oikoteveva; che, por ejemplo, ko'ape pehechapama voi mba'eichapa la*” (la entrevistada en cuestión se encuentra viviendo en situación de hacinamiento).

<sup>69</sup> Cita original: “Porque viste que *areko colegiante, areko escuelero, ipohyi* la vida *jaguerahava ha anga adebe'imimiro almacén-pe pe che* sueldo de porquería-mi cada dos meses-*gua cherupyty 1.000.000 mba'ema voi pe almacén-pe, ha pe 500.000 ndacherupytyvemai, ha entonces che upea, che ko silla de rueda-pe aime, che ko discapacitada voi, che ko upea la acobramo'a kuri, pero ha'ekuera, viste que ojeapura hikuai ha oho che apunta pe Tekoporã mentemaha. Ha che upea ha'e chupekuera, ndaikatuipa chembohasa hikuai la Tekoporãme. No, porque oguejyveta, oguejyta ndehegui 400, pe he'i cheve pe. Mba'erepiko pea, porque che ko discapacitada pues, che rupagui che sillón-pe, upegui che rupape ha che rupagui che sillón-pe, único, peaitente. Ha ofaltama cheve la che sueldo-ra, ofaltapama cheve, ndachepuakaveima porque areko mokoi colegiante ha mokoi escuelero, ha umia ya ofaltapama porque che ajogua ara uniforme, ere erea ajoguapa. Ourire okaru ara hikuai, ohohagua odesayuna ara hikuai. Ha ya che forzama, ndacherupytyvemai señora. Ha upeichaitengo hina la che.”*

<sup>70</sup> Cita original: “*Ha económicamente ehechama voi mba'eichapa ore roi, oreñoitentema koa ko barrio-pe jechapama voi la ore roga peicha avei. Ha la upea la tuicha ore ayuda, pero oreayudaveta la rocobraro mensual mba'e ja'e chupe, porque rodomba'apoiro ndorokarumoai*”.

En las localidades seleccionadas también se observan impactos comunitarios de la inclusión de familias en el programa. Por un lado, se corrobora el desarrollo de capital social mediante la participación de las familias en los componentes comunitarios del programa, que genera vínculos que perduran incluso posteriormente a su graduación: “ahora nosotros igual nomás trabajamos –los que cobran y los que no cobran– juntos, nos unimos y hacemos comisiones y trabajamos para juntar fondos, por cualquier eventualidad” (Beneficiaria 1). Por otro lado, se confirma en estas localidades el efecto positivo de las transferencias en su actividad comercial, en línea con lo planteado por Fiszbein y Schady (2009), que también beneficia a los pequeños negocios de la zona y las familias vinculadas a esta actividad.

El beneficio se ve directamente en la despensa, en la panadería, porque son personas que de verdad necesitan para poder sobrevivir y es tan notable cuando una familia acaba de recibir algún tipo de beneficio económico porque lo primero que hacen es ir a la despensa a surtir todo el almacén de su casa, aunque sea para 2 o 3 días, pero es lo primero que se hace, o ir a saldar la libreta del almacén para volver a deber de nuevo [...] Es muy común verle a las personas, después de recibir el pago del programa, que van a la despensa, a la carnicería, o sea, siempre hay como una actividad específica que identifica, entonces el pueblo también sabe que Ña Fulanita cobró su dinero, es visible cuando eso pasa, ya sea porque se fue a la despensa, o se fue a la panadería, o lo que la gente utiliza, como los de *Tekoporã* y otros programas, que utilizan el dinero para trabajar, compran insumos, vende una vaca, compra otra, o compra alimentos en cantidad para su ganado. (Experto 3)

De acuerdo a la literatura, estas características estructurales son ideales para el desarrollo de redes clientelares cuando los gobiernos tienen discrecionalidad para la definición de las listas de beneficiarios de programas sociales de todo tipo, incluidos los programas de transferencias monetarias (Díaz-Cayeros *et al.* 2016, Layton y Smith 2015, Weitz-Shapiro 2012). Sin embargo, en el caso de *Tekoporã*, los testimonios obtenidos de beneficiarios confirman que su incorporación al programa en las localidades seleccionadas ocurrió de acuerdo a las reglas estipuladas en el mismo diseño de la intervención (De la O 2015), mediante la acción institucional del gobierno central y los gobiernos locales. En este sentido, al preguntarles si

algún actor institucional y/o partidario les pidió algo a cambio de su inscripción antes de integrar el programa, las respuestas coinciden en señalar que la incorporación al programa ocurrió de acuerdo a las reglas institucionales establecidas, como indican los testimonios “a mí por lo menos nadie me pidió nada a cambio [...] no hice nada, solo fui llamado por la municipalidad” (Beneficiario 4), o “me llamaron por teléfono y me preguntaron si quería inscribirme a *Tekoporã*, les dije que sí”<sup>71</sup> (Beneficiaria 9). También se constata la existencia de espacios públicos de difusión de las convocatorias para inscribirse al programa y de la acción de actores comunitarios que permiten que toda la población meta tenga conocimiento acerca de la posibilidad de participar:

Alguien que trabajaba en la radio, era un locutor de radio. El locutor ayudó en todos los procedimientos, fue a la reunión con mi otra hija, después fue junto a mí al hospital. Bueno, después vino gente de la ciudad a sacarme la foto y a llevar, pero ya no sé quienes eran ni a dónde llevaron.<sup>72</sup> (Beneficiaria 11)

La acción de los actores institucionales vinculados a este programa, por otro lado, ha sido expresada en términos de beneficios particularistas que generan dudas acerca de la cualidad técnica de su focalización y que desdibujan la responsabilidad estatal por la política pública. Si bien la atribución de responsabilidad directa es expresada por actores partidarios a nivel nacional, se observa que a nivel local son más habituales las estrategias indirectas de atribución de responsabilidad, centrándose en la vinculación simbólica de la imagen del partido de gobierno a la expansión del programa (Layton y Smith 2015, 858).

Los actores institucionales que participan en el proceso de atribución de responsabilidad pueden estar formalmente vinculados al diseño del programa trabajando como agentes de

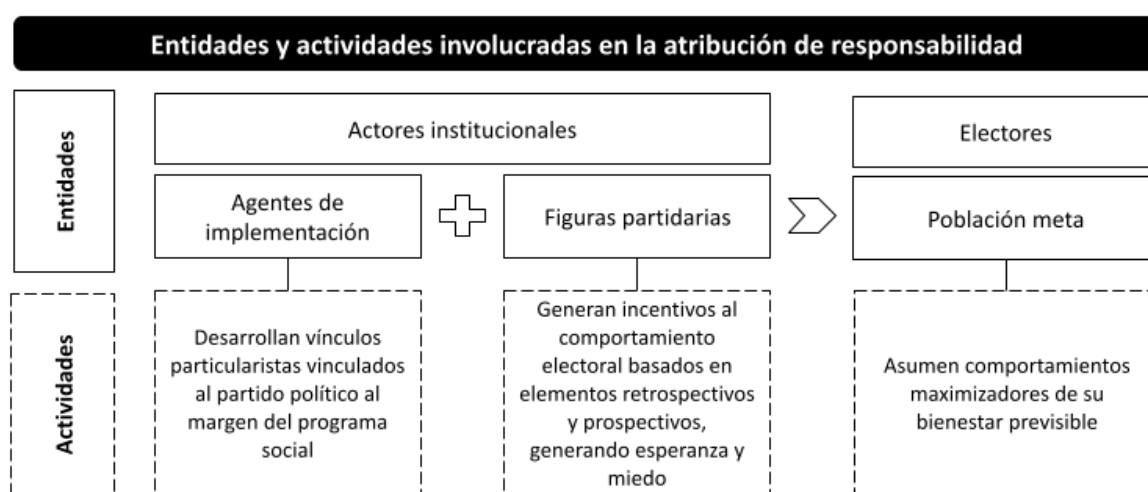
---

<sup>71</sup> Cita original: “*che la añepyru kuri, hikuai cherenoi kuri por teléfono-pe ha he’i cheve hikuai la ndajeinscribisei la Tekoporã-me, ha upei ha’e chupekuera que sí.*”

<sup>72</sup> Cita original en guaraní: “*Ha’e ko radio-pegua, locutor. Hee, locutor ha’e upepegua, ha ha’e la ojaopopa akue cheve, ha’e oho la reunión-hape ha pe che memby kuña otro oho la reunión-hape, ha upei ha’e la oiko akue cheve la hospital-rupi. Ha bueno, upei katu ou la foto-pe che renohe, ha ndaikuaai umia la mba’e apoha pa akue, ou cherenohente ha’ekuera la foto ha ogueraha, ha upea oho.*”

implementación, o pueden comprender figuras partidarias locales que se vinculan al programa de manera informal. El gráfico 11 presenta un bosquejo de las entidades involucradas en este proceso y las actividades que realizan, en base a la esquemización propuesta por Beach y Pedersen (2019).

Gráfico 11: Mecanismo causal



Fuente: Elaboración propia en base a Beach y Pedersen (2019)

Esta atribución de responsabilidad condicionada por la visibilidad partidaria se sustenta en la ausencia de legados de políticas de protección social desde los años de dictadura, como fue elaborado en el capítulo 4 y resulta confirmado en los testimonios de los funcionarios técnicos que, por ejemplo, reconocen que “la dictadura lo que hizo fue atravesar las asistencias que habían por la cuestión clientelar y, entonces, eso siempre implicaba que la gente se sentía agradecida con alguna figura de turno” (Técnica SAS 2). En el caso de *Tekoporã*, actores institucionales locales desarrollan simplificaciones heurísticas acerca de los orígenes de los beneficios mediante su actividad partidaria al margen de la implementación, por lo que “cómo les llegaba la información, es decir, este es un programa social o esta es la ayuda de un

gobierno, o es la ayuda de un partido” (Técnico SAS 4), en última instancia, incide en la comprensión de beneficiarios actuales y potenciales sobre la responsabilidad por la política pública.

[...] se atribuyen la conquista a ellos, verdad, porque les consiguió en tal distrito de Concepción que entren todos sus beneficiarios, es un triunfo del político de la zona, siendo que existen todos los marcos legales y es bien específico cómo deberían ingresar las familias. (Técnico SAS 6)

La atribución de responsabilidad partidaria inicia con la falta de comprensión que posee la población acerca de los criterios de selección de beneficiarios o particularidades sobre las actividades desarrolladas en el marco del programa. Esa falta de claridad incurre en la percepción de que existe manipulación partidaria al momento de conformar las listas de beneficiarios, expresándose que “lastimosamente la pobreza, la ignorancia y todo como manejan, igualmente vuelven a hacer el censo y engañan a la población”<sup>73</sup> (Beneficiario 2). Respecto a las oportunidades para conocer detalles sobre el programa, los testimonios locales indican que “no hay una promoción ni información de parte de las autoridades, no hay una convocatoria para ir a informarse sobre cómo funciona”<sup>74</sup> (Beneficiario 3). También se manifiesta que los procedimientos administrativos se muestran inconstantes y que no se llegan a hacer explícitos los criterios de exclusión cuando se los aplica:

Generalmente en todos los distritos no hacen las cosas como se debe, algunas le rechazan, yo no sé por qué, en el cuadro, no le dicen por qué, (les dicen) “la próxima vez voy a llevar tu documento” [...] y no hacen bien, porque en realidad no debería ser así. Tiene que ser igual porque la necesidad es igual para todas, y no hacen bien. (Beneficiaria 1)

Ante la falta de conocimiento suficiente de los beneficiarios sobre las reglas del programa, la presencia visible de figuras partidarias locales durante distintas fases de su implementación forma parte de su atribución de la responsabilidad. Al respecto, Ana del Valle de Aponte –Intendenta liberal de Mbuyapey, en el departamento de Paraguari– había denunciado que en

---

<sup>73</sup> Cita original: “*opuhavaiaeterei ko'ápe igual ombyaty ha ojapo la censo ha oengaña*”

<sup>74</sup> Cita original: “*peju peñeinforma mba'eicha ofunciona*”

su localidad se conformó una comisión para trabajar con madres líderes de *Tekoporã*, pero que “desde un primer momento los caudillos colorados intentaron apoderarse del programa” (ABC Color 2013e). Testimonios de beneficiarios también señalan que estas figuras partidarias locales llegan a acompañar a los agentes de implementación durante su trabajo, al confirmar: “los políticos les trajeron hasta acá, mi madre y yo justamente estuvimos presentes”<sup>75</sup> (Beneficiaria 5). Esta presencia visible ocurre de en el marco de la institucionalidad del programa, el cual es utilizado como espacio para el desarrollo de vínculos particularistas con la población beneficiaria:

No corresponde a una lógica clientelar como argumento principal, verdad, sino la relación clientelar empieza o continúa con el programa. Pero no es que va a entrar si no es pobre, no es que va a entrar, o es muy difícil que entre, había gente que tenía cincuenta cabezas de vacas que entraban, pero rápido la gente se da cuenta y se le excluía. (Técnico SAS 4).

La responsabilidad atribuida a las autoridades municipales se deriva de su misma labor institucional como parte de la implementación. De acuerdo a las reglas formales, una vez seleccionados los distritos para la expansión del programa, la SAS procedía a firmar convenios con sus respectivos gobiernos municipales y acordaban acciones conjuntas para el cumplimiento de los objetivos del programa (SAS 2016, 18). Este procedimiento generaba la oportunidad para que figuras partidarias vinculadas a las autoridades locales adquirieran visibilidad y se vincularan simbólicamente a la implementación del programa, atendiendo a que “quienes están en la entrega de los subsidios y demás víveres o cosas, generalmente, disputan mucho que los operadores políticos sean quienes lleven a cabo” (Experto 1). Al respecto, la población beneficiaria local llega a reconocer que estas figuras “se embanderan con el programa”<sup>76</sup> (Beneficiario 3). Los testimonios corroboran que “hacen la convocatoria a través del celular y la gente va a la municipalidad para la entrega de tarjetas”<sup>77</sup>, pero que las

---

<sup>75</sup> Cita original: “sí, *oremandu'a, ko'ape voi ou, oñembou ore rendape* a través de los políticos, *oñembou ape, che ha che sy* justamente *roi* presentes.”

<sup>76</sup> Cita original: “*Oñeabandera hikuai upea.*”

<sup>77</sup> Cita original: “*Ha'ekuera* por celular *paite orehenoi ha municipalidad-pe roho* la entrega de tarjeta-*ra.*”

autoridades locales efectivamente “aparecen cuando se va a entregar la tarjeta” (Beneficiario 4).

Una de las responsabilidades institucionales que el programa confiere a las autoridades municipales es la de participar en la validación de las listas de beneficiarios producidas por el gobierno central. Como fue desarrollado en el capítulo 4, la focalización técnica realizada por el gobierno central de acuerdo al Índice de Calidad de Vida (ICV) llega a excluir del programa a hogares en situación de vulnerabilidad debido a diferencias mínimas en las características de sus viviendas. Por esa razón se realiza una revisión de las listas en las mesas de participación local, con participación de las autoridades locales, donde se corrobora la validez de incluir o excluir a determinadas familias:

[...] ahí normalmente salta, por ejemplo, figura el tema de las construcciones de viviendas, si son de maderas o construcciones de ladrillos. Pero ambas familias siguen siendo vulnerables dentro del sistema según el índice. Ahí se coteja con la mesa de participación, con el líder político de la zona o sea el Intendente, y los técnicos del Ministerio. (Técnico SAS 6)

Además de su función administrativa, la participación de las autoridades municipales en este proceso de validación también es percibida como un espacio en el cual se despliega injerencia partidaria, percepción intensificada durante el periodo analizado debido a las denuncias sobre malas prácticas que se registraron. En agosto del 2014 se realizaron protestas frente a la municipalidad de Ybycuí, denunciando la politización de la lista de beneficiarios de *Tekoporã* en esa localidad (Lezcano 2014a). A estas protestas se sumó la denuncia de Mary Selva Leguizamón, Concejala del mismo municipio del opositor partido Partido Democrático Progresista (PDP), quien señalaba que la inclusión de familias de la zona al programa estuvo determinada por criterios partidarios establecidos por la Intendente María del Carmen Benítez (ANR). Estas denuncias fueron desmentidas por la Intendente quien, como respuesta a las protestas, remarcó los procedimientos institucionales utilizados para la inclusión de



beneficiarios y su papel en la validación de las listas (Lezcano 2014b). Su participación, no obstante, permaneció asociada a la imagen de injerencia partidaria en la expansión del programa en este municipio.

Si bien las autoridades municipales son actores de gran visibilidad durante la implementación, el actor institucional que mantiene mayor contacto con la población son los guías familiares. De acuerdo al Manual Operativo del 2012, las obligaciones de estos facilitadores comunitarios comprendían múltiples actividades, como trabajar con los coordinadores departamentales y distritales de su localidad, la recepción, distribución y posterior canalización institucional de formularios para el registro de beneficiarios de su zona, mantener comunicación regular con las familias beneficiarias y organizar jornadas de inscripción para nuevos potenciales beneficiarios, aportar en la capacitación a beneficiarios y otros actores comunitarios involucrados sobre los objetivos del programa, realizar el acompañamiento en el cumplimiento de los indicadores del programa de los hogares, informar a las familias sobre los días de pago, coordinar la llegada de las familias a las bocas de pago, e identificar experiencias exitosas de beneficiarios para intercambiarlas con otros beneficiarios, entre otras obligaciones (Resolución N° 595/2012). El Manual Operativo del 2016, a su vez, hace explícito el vínculo estrecho entre estos agentes de implementación y las familias beneficiarias, reconociendo que cumplen un papel de acompañamiento para la utilización de la oferta de servicios públicos, la identificación de rubros de producción para el autoconsumo en las actividades productivas, además de acompañamiento comunitario (Resolución N° 563/2016). Atendiendo a su proximidad a la población beneficiaria, la actividad partidaria que estos agentes llegan a realizar resulta de suma importancia para la atribución de responsabilidad por la intervención.

La selección de estos funcionarios implementadores en principio tenía en cuenta que fueran personas del mismo distrito y con conocimiento de la realidad local, lo cual se justifica por razones de eficiencia en el relevamiento de datos y control de corresponsabilidades en la implementación del programa, así como por una cuestión de confianza y cercanía con la población. Esa importancia se hace manifiesta en los testimonios de funcionarios técnicos del programa, quienes reconocen que las contrataciones se realizaban “por una cuestión de recursos para no gastar demasiado los traslados y de cercanía también” (Técnica SAS 5), porque “entonces ese guía o facilitador conocía a la familia, había una confianza, había una cercanía y, sobre todo, había un conocimiento de parte del funcionario de la realidad local” (Técnico SAS 7), y por confianza para que su trabajo de relevamiento de datos y control de corresponsabilidades sea eficiente, “porque la idea es que puedan, que tengan conocimiento y que en cierta medida no hayan muchas barreras para que ellos puedan ser recibidos o puedan llegar a las familias (Experto 1). También era importante esa cercanía con la población local para el control de corresponsabilidades, como lo manifiesta un entrevistado, para ver si los niños efectivamente están en la escuela, si están bien nutridos, que el dinero no se gaste en alcohol, que sea la mujer la que administra el dinero, ese tipo de cosas” (Técnico SAS 4). Sin embargo, se generaron dudas sobre la integridad del programa ante la evidencia de que este conocimiento experto estaba necesariamente presente en las localidades seleccionadas:

En principio, cuando este señor entró, me pedía mucho, “¿vos conoces a esta señora?, ¿vos le conoces?, ¿de dónde es?”, porque ellos no hicieron, no trabajaron nunca pues, no trabajaron nunca por el programa entonces no sabían dónde estaba la casa de esa señora, ni para qué vino el programa. (Beneficiario 2)

El tipo de trabajo que realizan, sumado a su conocimiento del contexto, ubica a estos funcionarios en una posición estratégica para cumplir con un doble papel de implementadores de la política y de activistas partidarios. En coincidencia con denuncias realizadas en otros departamentos durante este periodo (Fleitas 2015, Noticiero Paraguay 2017), existe la

percepción de que los funcionarios implementadores son seleccionados por cupos partidarios, que para la conformación de los equipos de trabajo prima el criterio político antes que el criterio técnico.

Se hace el llamado, todo bien, formal. Entonces, vos que sos un Intendente, un Diputado, un Gobernador o lo que sea, mirás el llamado y decís, “bueno, acá puede ir fulana, fulana, fulano, que más o menos cumple el perfil.” Y, ponele que se tiene que contratar diez, y bueno, el Intendente va a poner tres, los que más o menos cumplen el perfil, dos no sé quién, y así hasta completar. Y después en el momento de trabajar, obviamente es muy difícil trabajar porque no responden al nivel técnico, responden al nivel político. (Técnico SAS 3)

Estos funcionarios hoy en día están cooptados por el poder político. Entonces para ser departamental, el departamental tiene un salario de 4 millones y medio, con el distrital de salario de 3 y algo, y un guía de un salario mínimo, claro que es apetecible para el Intendente, el Concejal, el Diputado. (Técnico SAS 6)

Se señala también que existen casos de funcionarios de la administración central que son comisionados a nivel municipal en representación de la institución, pero que en esas localidades hacen trabajo partidario antes que estatal.

[...] hay algunos que fueron comisionados para ir a trabajar como operadores políticos. Es como si fueran a trabajar a alguna municipalidad, alguna gobernación o lo que sea, pero en realidad se van a hacer trabajo político [...] De hecho, tienen que tener nomás luego una cintura política, pero otra cosa es cuando son elegidos no por la institución central, sino por el poder local. Son impuestos. [...] Son funcionarios de la SAS, pagados por la institución central, pero son, responden a nivel local. (Técnico SAS 3)

La militancia partidaria de los agentes de implementación es percibida por los beneficiarios, en tanto “ya saben que cuando es lunes a viernes la visita, sábado y domingo milita para tal partido, por tanto acaba atravesándose eso” (Técnica SAS 2). En ese sentido, “las denuncias que había en el momento eran de esta identificación partidaria de los que hacían el trabajo del proyecto en la zona y de los que aplicaban, o sea, de los actores ahí en el terreno de los que eran identificados en un partido” (Técnico SAS 4). De manera específica, la identidad partidaria de los funcionarios implementadores durante el periodo analizado era reconocida por la población beneficiaria como colorada, alineada al partido del gobierno central, al señalar “donde nosotras vivíamos es Colorado” (Beneficiaria), “colorados me dijeron”

(Beneficiaria 11), o “sí, 100%, hay que entender que ellos no meten a otras personas que no le responden al partido, ni por accidente” (Beneficiario 3).

Además de su identificación partidaria al margen de su actividad laboral, mediante la implementación del programa estos funcionarios desarrollan vínculos clientelares con esta población por fuera de los beneficios del programa. En ese sentido, se reconoce que “siempre se denunció que en algunos lugares se atraviesan con cuestiones clientelares el que visita a la familia” (Técnica SAS 2), o que “con el vínculo personal del guía en la zona, guía departamental, ahí se puede, normalmente se presiona para conseguir en tiempos electorales” (Beneficiario 3). Esta percepción es reforzada por el tratamiento desigual que estos agentes dan a la población beneficiaria, señalando que: “Hay un grupo que no le quieren y ellos no le firman documentos, no le reconocen nada. Hay otros que rápidamente le hacen, así es” (Beneficiario 1). Se manifiesta que la misma identidad partidaria de los beneficiarios es tenida en cuenta durante la implementación, como elemento que incide en la eficiencia de la atención otorgada:

Ahí ella me preguntó “¿Acá qué partido es el que está siempre a la cabeza” me dice “Y acá siempre los Colorados” le digo “¿Y vos de qué partido sos?” me dice “Y yo en realidad nunca me afilié” le dije, nunca me afilié “Pero mi marido y su familia, nosotros somos una familia que pensamos diferente y nunca apoyamos las cosas que nos parece mal” Y me dice “Ah, ahí está entonces” pero así nomás me dijo.” (Beneficiaria 8)

La acción de estos agentes implementadores coincide con la acción de otros actores partidarios que no se vinculan formalmente a la intervención pero que inciden en la manipulación de información sobre su funcionamiento. Aprovechando la complejidad de los criterios de focalización del programa y sus componentes, los actores partidarios llegan a argumentar que es necesario participar en actividades partidarias como condición para

permanecer en el programa o para que las transferencias sean efectivizadas. De esta manera, utilizan la base de datos propia del programa para hacer campaña.

Organizaron una reunión lejos de acá, en la campaña, y se les visitó luego a invitarles, a exigirles, tipo que tenían que irse a esa reunión porque o sino se les iba a sacar. [...] Bueno, y a mi me llamaron, me llamaron, me preguntaron si yo me iba a ir y yo no sabía que iba a haber una reunión así. Me dijeron tenés que ir si o si, o se les quita de *Tekoporã*.<sup>78</sup> Porque son gente humilde. Y le dije yo, “no voy a ir a la reunión porque nadie me dijo, porque si su nombre ya figura nadie me puede sacar del programa”.<sup>79</sup> Bueno. “No, yo no quiero que me quiten del programa”<sup>80</sup>, porque tengo luego muchos hijos y así. Bueno, ellos se fueron, a pie se fueron, con su criatura se fueron y se reunieron. Dice que en esa reunión se tocó más bien política, me contaron después, y les habló un poquito de *Tekoporã*, que ese se les da.” (Beneficiaria, 8)

También se percibe la acción de figuras partidarias no institucionales que explícitamente prometen incidencia partidaria en la definición de beneficiarios. Esta acción, realizada en clave prospectiva, comprende promesas de inclusión de beneficiarios, como lo indica el testimonio: “mucho antes que yo fuera beneficiaria también, he llegado a escuchar de que si vos, por ejemplo, votás por fulano, te va a venir *Tekoporã*, tenés que votar por fulano. Eso sí, escuché varias veces, tenes que estar con ellos, porque así te va a venir” (Beneficiaria 8). También se promete aumentos en el monto de las transferencias: “Sí, así dicen siempre que, supuestamente, que si les votamos a ellos, que si ellos ganan, alguna vez nos van a alzar este nuestro sueldo”<sup>81</sup> (Beneficiaria 9). Si bien estas promesas generalmente se vinculan al oficialismo, no se limitan a un partido:

Uno me había dicho que si ganaba el líder Colorado iban a subirme el sueldo, me iban a sumar lo de discapacidad con el *Tekoporã*. Yo les dije que solo eso quería, ese favor, en papel, para poder cobrar antes de morir. Me dijeron que iban a hacer todo eso. Pero nunca más vino. Luego vino un liberal y me dijo lo mismo, pero solo si ganaba. Pero es cierto también que para lograr las cosas deben ganar, pero cuando ganan no nos hacen caso después de asumir y haber estado de su lado.<sup>82</sup> (Beneficiaria 11)

<sup>78</sup> Cita original: “*reho ara* porque *nderehoiro ojepe’ata mante la nde Tekoporã, ha nde piko mba’eicha rehotá* porque *momyry ningo ha che ndachemedioi*.”

<sup>79</sup> Cita original: “*che ko ndaha moai, che ko maavea ndacheinvtai, la nde rera ose pyre ndaikatuima ojepe’a ndehogui, la nde rera-pe oivango cheve guara la nde rera-pe, mba’eicha la oiipe’aveta ndehogui*.”

<sup>80</sup> Cita original: “*chengo ndaipotaiete la ojepe’a chehegui*.”

<sup>81</sup> Cita original: “Sí, *he’i ko* la toda vez que *la*, supuestamente, *la ore rovota ara hesekuera, ha’ekuera oganaro* alguna veces *ojupivetaha* sueldo.”

<sup>82</sup> Cita original: “*Peteĩ la he’iakue cheve la pe oganaro la upero pe líder Colorado, oganaro upeva, upeva he’i cheve omboarribaveta cheve la sueldo, “jarribata ndeve, jarovata ndeve la Tekoporãme... la discapacitada-pe”*

También en clave prospectiva, otro elemento motivacional fomentado por actores partidarios es el miedo que se genera entre la población a perder los beneficios. La presión y la amenaza por parte de los referentes políticos locales, que vinculan la continuidad del programa social con el apoyo a sus candidatos, pueden ser utilizadas como herramientas para influir en las decisiones electorales de la población y limitar su libertad de elección. En ese sentido, los testimonios señalan que referentes partidarios locales amenazan a la población “se va a acabar tu subsidio”<sup>83</sup> (Técnico SAS 6) si sus candidatos no resultan ganadores, o que “los otros van a eliminar el programa que beneficia a las familias” (Beneficiario 3). También llegaron a expresar que se les amenaza explícitamente con la exclusión del programa si votan por la oposición, al señalar “a mí me dijeron, si no se les vota, si se vota por alguien más, nos quitarían del programa”<sup>84</sup> (Beneficiaria 9).

Por otra parte, en clave retrospectiva, el comportamiento electoral se guía por el sentido de deuda generado entre la población. El uso de la inscripción en el programa como medio de coacción política se evidencia en la presión ejercida por referentes partidarios para que los beneficiarios voten por su partido, quienes argumentan que se les debe el voto por haberles inscrito en el programa. En ese sentido, el testimonio de un beneficiario señala que “[...] teníamos que votarles porque hicieron el favor de venir y nosotros les debemos el voto por

---

*che ko discapacitada-ma hina. “Ha jarovata ndeve upepe”. Ha che ha’e chupekuerape. “Che ko peante la aipota, la pejapo cheve peteĩ favor; ha pejapo cheve la kuationi, la papel-pe, ha tavana upevape ikatuhaguaicha che acobrama amanomeve”, ha’e chupekuerape, porque la mitad-nte recobra, entonces opa ha opama upeva. Ha he’i cheve, opromete akue cheve ojaropataha cheve, completo ojaropata cheve. “Ha jarovata ndeve”. Upei ipaha, ndouvei, ha che ko ndaikuaai, ndaentendei. Ha entonces ou jey la otro, pea Liberal, ou jey la otro, upeva he’i cheve avei, peichaite hina avei, ouhape peicha, ha ha’ejeju chupekuera avei, que no que porque upea la oñeganarire ramo la ojekuaataha, pea upeichama he’i cheve, oñeganarire manteara. Porque upea ko cierto avei, nde ko la regana mboyvero ndereikatui voi la rejaponte hina las cosas, pero ja’ente ko, ajepa, oñeantojante ko cheve la econsegui hagua reaccepta, rejapoma, porque, por ejemplo, che aseta ilado ha ndojapoi cheve mba’eva, ahata hina avota hese ha oganaro ndoikuaasemoai chehegui mba’eva, ame’e rei la che partido, ame’ereita la upeva.”*

<sup>83</sup> Cita original: “opata nde subsidio.”

<sup>84</sup> Cita original: “He’i voi cheve la ndojeivotai hesekuera ha la ojevota la otro-re ojeipe’ataha orehegui la sueldo.”

eso, hasta hace poquito a mi hermana le dijeron los políticos [...] ¿Te acordás cuando se fueron a tu casa a inscribirte para *Tekoporã*? Vos cobras eso para tu hijo, ¿y cómo no les vas a votar?” (Beneficiaria 5). Este sentido de deuda perdura incluso posteriormente a la graduación del programa:

Pero suponete que hay gente beneficiaria que se fue a inscribirse, por ejemplo, que les inscribieron y salieron. Ellos ya les tienen como si fuera que les deben ya toda la vida. Y están ahí, cualquier momento que les llaman, ellos tienen que estar ahí, porque les amenazan pues. (Beneficiaria 8).

Los cálculos prospectivos generados por las promesas de mayor inclusión como por las amenazas a la pérdida de beneficios, sumados al sentido de deuda por la inclusión en el programa planteada en clave retrospectiva, llegan a incidir en el comportamiento electoral, en última instancia, fundados en la percepción de que los actores partidarios efectivamente tienen capacidad para controlar el ejercicio del voto. Al respecto se afirma que “les controlan a cada uno, a cada una y le quitan, le sacan si es que no se vota, le quitan la tarjeta, cualquier excusa le ponen y ya no hay más nada, le dan a otro y así sucesivamente” (Beneficiario 2).

Para mí que sí tienen forma de saber, ellos para mí que se ponen a averiguar luego. Vienen a buscar a la gente y después les ponen a todos en fila, (les dicen) “deben votar por mí”<sup>85</sup>. Ellos seguramente entraron otra vez al sistema para saber si esa persona les votó. (Beneficiaria 5)

Muchos van a votar y si no votan ya se enojan con ellos [...] Está todo anotado, en papel, los que manipulan esos documentos tienen por nombre eso [...] Viste que ellos son los que te inscriben en *Tekoporã* y los que te permiten cobrar, entonces anotan en una primera entrada tu voto, y si ven que votaste por el otro enseguida te saca tu pequeño cobro, así nos controlan a los pobres.<sup>86</sup> (Beneficiaria 11)

Los testimonios manifiestan que el cambio de comportamiento ante la traición en el voto es perceptible, al señalar: “a mí, por ejemplo, uno de los cabecillas de acá de los políticos perdió

---

<sup>85</sup> Cita original: “*evotake cherehe.*”

<sup>86</sup> Cita original: “*Umia umi caso ko che ahendu la porte pe kuri, nde la... por ejemplo, heta oĩ la oho ovotahagua pero upevare ndovotairo, ipochyma pearehe, pero, tal vez ko, che upea ndaikuaai mba'epa la ha'etava porque cada uno ko oikuaa mavapepa la jaha javota ha la javotasevare javota, ajepa. [...] Ha upea ko oimba ara la kuatiape, la omba'apova la kuatiape, upea ko oimba por nombre hina ha upepe opillapapy hikuai [...] Viste que upea voi la oinscribí akue la Tekoporãme la ocobra hagua, ha entonces la primera entrada-pe oiko la voto, ha oho pora hikuai, ha upei anga otro oikope la voto, ojei chugui, oho ovota la otro-re ha en seguida upea oi-pe'aka chugui la icobromi, ohejarei pe hapichami mboriahu.*”

y supo que yo no le voté, y me llamó y me desafió todo mal, fue muy desagradable conmigo”<sup>87</sup> (Beneficiaria 7). También existe la impresión de que los actores partidarios “cumplen lo que dicen, en el sentido de si es que no le acompaña, se le castiga, se le margina” (Beneficiario 3).<sup>88</sup> Debido a ello, eliminan beneficiarios en localidades donde no ganaron:

Lastimosamente nuestro departamento es así y yo que soy de una organización social estamos [...] ellos ya comienzan a limitar el acceso al programa porque está él como coordinador distrital, como coordinador de familia están en la comunidad sólo operadores de ellos. Entonces ellos ya cortaron porque ya se cumplió. La gente no vota por ellos, ya se cumplió tu... te cortan el beneficio para darle a otro a quien engañarle, y así.<sup>89</sup> (Beneficiario 2).

En consecuencia, mucha gente vota por miedo a perder los subsidios. Los testimonios indican que: “Todos vamos a votar por miedo, porque nos tienen amenazados, sí, porque nos amenazan con quitarnos nuestro sueldo si no votamos por ellos”<sup>90</sup> (Beneficiaria 9), o “así es, se van todos, nadie dice que va a faltar a las urnas, todos se preparan y se van”<sup>91</sup> (Beneficiaria 11). Como parte de la amenaza se argumenta sobre las causas:

Y muchos son amenazados, muchos son los que están porque viste que son gente muy humilde luego y tienen muchos hijos, y supónete que cobran 600, 700, tienen miedo que se les saque por más que sea poco, es algo, y cualquier caldito es alimento [...] se aprovechan por esas migajas, por la necesidad de la gente y por las migajitas que ellos reciben, de eso *ko* se aprovechan otra vez, se aprovechan para estirarles. Para que les

---

<sup>87</sup> Cita original: “*ijargel vaipa cheve.*”

<sup>88</sup> No se encuentra correlación significativa entre la caída en el número de beneficiarios durante el periodo y los votos a favor de la ANR en 2018 en los distritos donde ocurre esa reducción. Si bien el test de Pearson produce valor t negativo de -0.76693 al correlacionar el cambio en el número de beneficiarios con el porcentaje de votos obtenidos por la ANR, el valor p de 0.4479 indica que dicha correlación no es estadísticamente significativa. No obstante, la verificación de un mecanismo de sanción por falta de cumplimiento con el comportamiento esperado requeriría verificar si la eventual disminución en el voto favorable a la ANR en consecuencia genera la caída en el número de beneficiarios distritales del programa luego de 2018, lo que excede al corte temporal de esta investigación y requiere datos que no fueron obtenidos para la misma.

<sup>89</sup> Cita original: “Lastimosamente nuestro departamento es así y yo que soy de una organización social *roïme* [...] ya *oñepyruma ha’e kuéra ocorta hikuai* al programa porque *oña la* como coordinador distrital, como coordinador de familia *oña* en la comunidad solo operadores de ellos. Entonces *ocortama hikuai* porque ya se cumplió. La gente *ndovotaita hesekuera*, ya se cumplió tu... *ocorta ha ome’ẽ pe otrope, oengaña pe otrope ha upeicha oho hese*”

<sup>90</sup> Cita original: “*Ore ko la rokyhyjegui la rohontema rovota* porque *oreamenazapa ko hikuai*. Sí, porque *oreamenazapa ko hikuai* que la *ndorovotairo hesekuera, oipe’ataha orehegui la ore* sueldo. *Ore la rokyhyjeguintema la roho rovota hesekuera.*”

<sup>91</sup> Cita original: “*Hee*, pero *ndaipori voi katu maavea la okyhyjeva la upea, oho hikuai*, completo *oho hikuai*. *Ndaipori la he’iva la “che ko ndahamoai hina la avota” mba’e he’iva*, no. Cada uno *ojeprepara, orekoro* la voto, *oho ovota hikuai.*”



den su voto porque, realmente, yo he escuchado personas que “si no votan por mí, me están haciendo la contra y les vamos a sacar su *Tekoporã*”<sup>92</sup> (Beneficiaria 8).

Como consecuencia de la acción de actores institucionales y partidarios locales, dado el contexto estructural en que se desarrolla la intervención, los beneficiarios desarrollan comportamientos políticos dirigidos a maximizar sus posibilidades de ingresar o mantenerse en el programa. Debido a que las simplificaciones heurísticas fomentada por los actores institucionales otorgan responsabilidad al partido de gobierno por el crecimiento distrital en el número de beneficiarios, el comportamiento político es consecuencia de motivaciones vinculadas a la esperanza de que el programa se siga expandiendo en su distrito, como por el miedo a que no lo haga. Si bien no se corrobora que los actores institucionales efectivamente llegan a manipular las listas de beneficiarios, la percepción de su poder para hacerlo es suficiente para incidir en las simplificaciones heurísticas acerca de la responsabilidad partidaria por la política.

## 5. Implicancias de las observaciones

Las observaciones del proceso causal vinculadas a los distintos niveles de análisis permiten corroborar el funcionamiento del mecanismo argumentado. A nivel nacional, se verifica la manera en que un partido de gobierno con amplias capacidades de control territorial y con presencia visible en los distintos niveles de gobierno efectivamente se ocupa de generar atribución de responsabilidad por la política estatal en clave partidaria, demostrando que posee la voluntad y la capacidad para hacerlo. A nivel local, en base a casos representativos del vínculo causal propuesto, se corrobora la importancia del programa para la población beneficiaria y sus comunidades dada su situación socioeconómica, la manera en que las

---

<sup>92</sup> Cita original: “*nderevotairo cherehe, nde checontrea ha ojeita ndehogui nde Tekoporã.*”

acciones de agentes de implementación y figuras partidarias locales generan atribución de responsabilidad, así como la manera en que la población beneficiaria llega a definir su comportamiento electoral en base a cálculos de beneficios comunitarios tanto retrospectivos como prospectivos.

Estas observaciones contribuyen a la comprensión detallada de la naturaleza de los vínculos de representación en contextos de débil institucionalidad de protección social. La evidencia presentada permite rastrear el funcionamiento del mecanismo que vincula la implementación de una política social con el comportamiento electoral resultante, enfatizando la manera en que las preferencias electorales se determinan en base a la combinación de evaluaciones retrospectivas con cálculos prospectivos de beneficios focalizados, para las que resulta determinante la cualidad sesgada de la información transmitida por los actores partidarios. Si bien la literatura ya había afirmado que la manera en que la población accede a bienes y servicios públicos –sea a través de criterios de política general o de redes políticas particularistas– influyen sus expectativas distributivas al momento de votar (Calvo y Murillo 2013), la evidencia aquí sistematizada muestra cómo el sentido de dependencia generado por parte de actores partidarios coarta la definición de preferencias electorales de beneficiarios de asistencia social. De esta manera, la atribución de responsabilidad en clave particularista produce comportamientos comparables a los observados cuando la distribución de beneficios focalizados efectivamente ocurre de manera clientelar.

## Conclusión

La presente investigación contribuye a la comprensión de los programas de transferencias monetarias como posibles determinantes del comportamiento electoral y los mecanismos subyacentes que posibilitan ese vínculo causal. Los efectos electorales de las políticas públicas, en términos amplios, continúan siendo un tema importante de investigación en ciencia política, en tanto permiten comprender los procesos a través de los cuales las respuestas gubernamentales a las necesidades de la población influyen en su apoyo electoral. De manera particular, los programas de transferencias monetarias han demostrado generar efectos electorales en diversos contextos institucionales y estructurales alrededor del mundo, aunque la falta de consenso académico en torno a este vínculo causal (Barrientos 2022, Kosec y Mo 2019) justifica la necesidad de la revisión iterativa de las hipótesis que lo han explorado. Se sintetiza a continuación la manera en que la investigación realizada constituye un aporte a la comprensión de la naturaleza de esta relación causal, en base a evidencia empírica proporcionada por el programa *Tekoporã* de Paraguay, al determinar las condiciones en las cuales un programa de transferencias monetarias produce efectos electorales significativos y analizar el mecanismo subyacente mediante el cual esto ocurre.

La tesis analizó la atribución de responsabilidad partidaria en tanto mecanismo que establece una conexión entre la expansión de un programa de asistencia social y la consecuente generación de efectos electorales favorables al partido en el gobierno. Cuando el diseño del programa y sus reglas de implementación descartan la inclusión estratégica de beneficiarios al mismo, las transferencias monetarias generan efectos electorales significativos favorables al partido de gobierno en tanto los actores partidarios son capaces de atribuir la intervención a su partido.

El argumento de la tesis partió de la premisa del voto económico en contextos de racionalidad limitada, según el cual los ciudadanos evalúan a sus gobiernos en función de las condiciones económicas que perciben al momento de las elecciones y su percepción de la responsabilidad gubernamental en la generación de tales condiciones. Esta evaluación se complejiza cuando el electorado posee información incompleta acerca de las efectivas facultades de los diferentes actores políticos y su responsabilidad en los resultados de políticas públicas. La cantidad de información que el electorado debe procesar está constreñida, además, por los legados de políticas públicas que establecen las expectativas redistributivas entre la población, así como por la naturaleza multinivel de la implementación de los programas de transferencias monetarias. Esta investigación demuestra que, ante los múltiples factores que influyen en la percepción del electorado sobre los orígenes de los beneficios estatales, la acción de los actores partidarios presentes a nivel local tiene un impacto significativo en la atribución de responsabilidad por la intervención al partido de gobierno.

El análisis de la evidencia empírica vinculada al programa *Tekoporã* permitió confirmar la relación causal analizada, en tanto posee un diseño riguroso que evita la manipulación política –en un contexto de escasa institucionalidad de bienestar– y presentó un patrón de expansión territorial que permite realizar inferencias causales en base a estudios observacionales. La evidencia vinculada a *Tekoporã* permitió verificar las hipótesis de investigación derivadas de la literatura sobre los efectos electorales de programas de transferencias monetarias: que el incremento de beneficiarios puede favorecer al partido en el gobierno en tanto éste posee capacidad de atribuirse la responsabilidad de dicha política pública, y que la combinación de variables demográficas y electorales presentes a nivel local influyen en estos efectos.

El contexto institucional en el que se ha implementado el programa *Tekoporã* presentó condiciones propicias para la comprobación del mecanismo en cuestión. El Estado paraguayo ha enfrentado históricamente importantes limitaciones en su capacidad para satisfacer las necesidades de seguridad social de la población: a lo largo del siglo pasado, la prevalencia de la informalidad laboral en el país –influenciada por una estructura productiva centrada principalmente en la exportación agrícola– incidió en que las políticas sociales de naturaleza contributiva excluyeran *de facto* a parte importante de la población. En contrapartida, los actores institucionales históricamente vinculados a la protección social informal han sido los partidos políticos, entre los que la Asociación Nacional Republicana (ANR) logró una posición dominante al establecer lazos comunitarios y compensar las limitaciones del Estado en la prestación de servicios a la población vulnerable desde años de la dictadura. La protección social en clave clientelar persistió durante los gobiernos democráticos y su arraigo aún permite a los líderes partidarios actuar como intermediarios entre los ciudadanos y el Estado. Así, este contexto configura un escenario en que la atribución de responsabilidad por las transferencias monetarias sigue interpretándose en clave particularista.

El programa *Tekoporã* marcó un hito significativo en la atención a la población vulnerable en Paraguay, al haber sido diseñado con rigurosos criterios de focalización que dificultaron su manipulación con fines político-partidarios. Tras sus primeros años de implementación, las evaluaciones confirmaron la adecuada selección de la población beneficiaria y los efectos deseados del programa, lo que justificó su continuidad y su adopción por parte de los sucesivos gobiernos. Sin embargo, la complejidad inherente a los procesos de selección de beneficiarios incidió en la falta de claridad acerca de los orígenes de los beneficios, en conjunción con la falta de claridad acerca de las instancias del gobierno central vinculadas a la

implementación del programa y la mayor visibilidad de actores institucionales locales durante su implementación.

Se alcanzaron los objetivos de la investigación que proponían examinar la existencia de efectos electorales derivados del incremento de beneficiarios del programa *Tekoporã* en cada distrito, comparar los efectos observados en distintos períodos gobernados por partidos políticos con diferentes capacidades para atribuirse responsabilidad por las políticas públicas a nivel nacional, y evaluar cómo el mecanismo de atribución de responsabilidad genera réditos electorales favorables al partido de gobierno. Los objetivos fueron logrados mediante una estrategia de investigación basada en la “tríada inferencial”, que consiste en combinar la identificación de patrones estadísticos a gran escala con evidencia mecanicista intra-caso. Así, luego de verificar las características contextuales que posibilitan al mencionado mecanismo como condición suficiente para la generación del vínculo causal, los estudios observacionales confirmaron que el aumento distrital de beneficiarios del programa estudiado produjo efectos electorales significativos durante gobiernos capaces de atribuir responsabilidad al partido. El rastreo del proceso realizado seguidamente verificó el funcionamiento del mecanismo de la atribución de responsabilidad en base a casos distritales altamente representativos, examinando la manera en que las acciones de las entidades involucradas en el proceso afectaron las preferencias electorales de la población.

Los criterios técnicos rigurosos de selección de beneficiarios de este programa posibilitaron la realización de inferencias causales en base a la asignación de distritos electorales a conjuntos de tratamiento y de control, cuya distribución resultó afín a la aleatoria en lo que respecta a las variables analizadas. La asignación al tratamiento de las unidades de análisis fue realizada en función de los criterios de focalización geográfica, respetando el supuesto de aleatoriedad

en la distribución de los casos respecto a las demás variables de análisis. El análisis estadístico de los efectos electorales producidos durante tres gobiernos distintos –gobernados por actores políticos que poseen distintas capacidades para generar atribución de responsabilidad– ha confirmado el vínculo hipotetizado: se corrobora la existencia de efectos electorales significativos causados por el aumento distrital de beneficiarios de las transferencias monetarias solamente durante los períodos en que el país estuvo gobernado por un partido político claramente identificable, cuyo control histórico del aparato estatal le permitió atribuirse responsabilidad en clave particularista por los beneficios distribuidos, independientemente de las características de la intervención.

El gobierno del periodo 2013-2018 constituye un ejemplo relevante del vínculo causal verificado, que permite realizar un rastreo del proceso causal de confirmación teórica. A nivel nacional, se evidencia cómo un partido político en el gobierno, con un amplio control territorial y sobre los distintos niveles de gobierno, busca activamente generar una atribución de responsabilidad partidaria por la política estatal, demostrando su voluntad y capacidad para hacerlo. A nivel local, mediante casos representativos que respaldan la relación causal propuesta, se confirma la importancia del programa para la población beneficiaria y sus comunidades, considerando su situación socioeconómica. Se observa cómo las acciones de los agentes encargados de la implementación y las figuras políticas locales generan una atribución de responsabilidad, y cómo la población beneficiaria define su comportamiento electoral teniendo en cuenta tanto los beneficios comunitarios pasados como los futuros.

El análisis de los testimonios de los distintos actores involucrados en el programa corrobora el funcionamiento del mecanismo de atribución de responsabilidad argumentado. En este sentido, se observa la manera en que las acciones de los actores institucionales del programa

influyen en la percepción de la población respecto a la responsabilidad y alcance del mismo. Se observa que funcionarios vinculados al programa a nivel local llegan a desempeñar simultáneamente el rol de implementadores de políticas y de activistas partidarios, lo cual incide en la percepción de la población meta acerca de la responsabilidad partidaria por el programa. Además, se constata la presencia distrital de actores partidarios no vinculados formalmente al programa que distorsionan la comprensión sobre su funcionamiento, lo que genera un sentido de deuda hacia el partido de gobierno entre la población beneficiaria, además del temor a perder los beneficios, que determinan finalmente su comportamiento electoral.

A modo de agenda futura de investigación, resulta importante avanzar en la verificación empírica del mecanismo aquí planteado en base a evidencia proveniente de casos diversos, con el objetivo de establecer el alcance de su generalización teórica. Profundizar en la comprensión de los mecanismos subyacentes a este tipo de vínculo causal permitirá avanzar en la comprensión de los procesos mediante los cuales el comportamiento electoral responde a la implementación de políticas públicas en regímenes electorales competitivos, atendiendo a las particularidades institucionales y estructurales de los contextos que los contienen. En este sentido, prestar atención a las especificidades de casos nacionales y subnacionales que han recibido escasa atención por parte de la literatura especializada puede proporcionar información valiosa que corrobore las explicaciones existentes sobre la naturaleza del vínculo analizado, o que llegue a cuestionarlas y abra espacio para el desarrollo teórico continuo. Asimismo, la utilización de técnicas de inferencia ecológica resultarán de gran utilidad para alcanzar mediciones más precisas acerca de los distintos impactos de las políticas públicas en el comportamiento electoral, ante la ausencia de datos que presenten mayores niveles de desagregación.



Por otra parte, resulta importante continuar desarrollando la agenda de investigación que busca explicar el ejercicio del poder político desde una perspectiva multinivel. Esta perspectiva da cuenta de que las acciones de actores ubicados en diferentes niveles de gobierno influyen sistemáticamente en los vínculos de representación que mantienen con el electorado, reconociendo su complejidad, lo que permite analizar de manera más precisa el ejercicio del poder político y sus implicancias. En concordancia con ello, la heterogeneidad metodológica que gana fuerza en la investigación en ciencia política en América Latina contribuye a lograr mayores niveles de validez en las conclusiones alcanzadas, al contrastar y complementar los resultados obtenidos a través de distintos métodos.

## Bibliografía

- Abente, Diego. 2009. «Paraguay: The Unraveling of One-Party Rule». *Journal of Democracy* 20 (1): 143-56. <https://doi.org/10.1353/jod.0.0056>.
- . 2021. «The Case of the Traditional Parties in Paraguay». En *Diminished Parties: Democratic Representation in Contemporary Latin America*, editado por Juan Pablo Luna, Rafael Piñeiro Rodríguez, Fernando Rosenblatt, y Gabriel Vommaro, 129-50. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009072045>.
- Adato, Michelle. 2000. «El impacto de PROGRESA sobre las relaciones sociales en la comunidad». Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). <https://www.ifpri.org/node/2288>.
- Aguirre, Julio L. 2013. «Vínculos entre políticos y ciudadanos en América Latina: la persistencia del clientelismo político más allá del giro a la izquierda». *IBEROAMERICANA. América Latina - España - Portugal* 13 (50): 163-67. <https://doi.org/10.18441/ibam.13.2013.50.163-167>.
- Ahmed, Aaminah, Dagfinn Aune, Paolo Vineis, Julia M Pescarini, Christopher Millett, y Thomas Hone. 2022. «The Effect of Conditional Cash Transfers on the Control of Neglected Tropical Disease: A Systematic Review». *The Lancet Global Health* 10 (5): e640-48. [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(22\)00065-1](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(22)00065-1).
- Akhmedov, Akhmed, y Ekaterina Zhuravskaya. 2004. «Opportunistic Political Cycles: Test in a Young Democracy Setting». *The Quarterly Journal of Economics* 119 (4): 1301-38.

- Albertus, Michael. 2012. «Vote Buying With Multiple Distributive Goods». *Comparative Political Studies* 46 (9): 1082-1111. <https://doi.org/10.1177/0010414012463897>.
- . 2015. «The Role of Subnational Politicians in Distributive Politics: Political Bias in Venezuela's Land Reform Under Chávez». *Comparative Political Studies* 48 (13): 1667-1710. <https://doi.org/10.1177/0010414015600457>.
- Alonso, Guillermo V. 2007. «Acerca del clientelismo y la política social: reflexiones en torno al caso argentino». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 37: 1-10.
- Altman, David, y Rossana Castiglioni. 2020. «Determinants of Equitable Social Policy in Latin America (1990–2013)». *Journal of Social Policy* 49 (4): 763-84. <https://doi.org/10.1017/S0047279419000734>.
- Amarante, Verónica, y Martín Brun. 2018. «Cash Transfers in Latin America: Effects on Poverty and Redistribution». *Economía* 19 (1): 1-31. <https://doi.org/10.1353/eco.2018.0006>.
- Anderson, Cameron D. 2006. «Economic Voting and Multilevel Governance: A Comparative Individual-Level Analysis». *American Journal of Political Science* 50 (2): 449-63.
- Anderson, Christopher J. 2000. «Economic Voting and Political Context: A Comparative Perspective». *Electoral Studies* 19 (2): 151-70. [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(99\)00045-1](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(99)00045-1).
- Angelova, Mariyana, Thomas König, y Sven-Oliver Proksch. 2016. «Responsibility Attribution in Coalition Governments: Evidence from Germany». *Electoral Studies* 43 (setiembre): 133-49. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.06.004>.

- Angelucci, Manuela, y Giacomo De Giorgi. 2009. «Indirect Effects of an Aid Program: How Do Cash Transfers Affect Ineligibles' Consumption?» *American Economic Review* 99 (1): 486-508. <https://doi.org/10.1257/aer.99.1.486>.
- Angrist, Joshua, y Jörn-Steffen Pischke. 2009. *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. 1.<sup>a</sup> ed. Princeton: Princeton University Press.
- Araújo, Victor. 2021. «Do anti-poverty policies sway voters? Evidence from a meta-analysis of Conditional Cash Transfers». *Research & Politics* 8 (1): 2053168021991715. <https://doi.org/10.1177/2053168021991715>.
- Attanasio, Orazio, Sandra Polania-Reyes, y Luca Pellerano. 2015. «Building Social Capital: Conditional Cash Transfers and Cooperation». *Journal of Economic Behavior & Organization, Economic Experiments in Developing Countries*, 118 (octubre): 22-39. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2015.04.004>.
- Auyero, Javier. 2001. *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*. Durham: Duke University Press.
- Aytaç, S. Erdem. 2014. «Distributive Politics in a Multiparty System: The Conditional Cash Transfer Program in Turkey». *Comparative Political Studies* 47 (9): 1211-37. <https://doi.org/10.1177/0010414013495357>.
- Baez, Javier E., Adriana Camacho, Emily Conover, y Román A. Zárate. 2012. *Conditional Cash Transfers, Political Participation, and Voting Behavior*. Policy Research Working Papers. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-6215>.

- Baranov, Victoria, Lisa Cameron, Diana Contreras Suarez, y Claire Thibout. 2021. «Theoretical Underpinnings and Meta-analysis of the Effects of Cash Transfers on Intimate Partner Violence in Low- and Middle-Income Countries». *The Journal of Development Studies* 57 (1): 1-25. <https://doi.org/10.1080/00220388.2020.1762859>.
- Barrientos, Armando. 2022. «Social Assistance Expansion and Political Inclusion in Latin America». *Journal of Politics in Latin America* 15 (1): 25-46. <https://doi.org/10.1177/1866802X221143141>.
- Barrientos, Armando, y David Hulme, eds. 2008. *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics*. Palgrave Studies in Development. Londres: Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/978-0-230-58309-2>.
- Barrios, Federico, Luis Galeano, y Susana Sánchez. 2008. «El impacto del programa *Tekoporã* de Paraguay en la nutrición, el consumo y la economía local». En *Tercer Seminario Internacional «Transferencias Condicionadas, Erradicación del Hambre y la Desnutrición en Tiempos de Crisis»*. Santiago de Chile. <http://www.oda-alc.org/documentos/1340855923.pdf>.
- Bastagli, Francesca, Jessica Hagen-Zanker, Luke Harman, Valentina Barca, Georgina Sturge, y Tanja Schmidt. 2019. «The Impact of Cash Transfers: A Review of the Evidence from Low- and Middle-Income Countries». *Journal of Social Policy* 48 (3): 569-94. <https://doi.org/10.1017/S0047279418000715>.
- Beach, Derek, y Rasmus Brun Pedersen. 2019. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. 2.<sup>a</sup> ed. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bechtel, Michael M., y Jens Hainmueller. 2011. «How Lasting Is Voter Gratitude? An Analysis of the Short- and Long-Term Electoral Returns to Beneficial Policy».

*American Journal of Political Science* 55 (4): 852-68.

<https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2011.00533.x>.

Bertranou, Fabio, Andrés Marinakis, y Gerhard Reinecke. 2003. *Paraguay. Empleo y protección social. Desafíos institucionales para reducir la pobreza*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

[https://www.usp2030.org/gimi/ShowResource.action;jsessionid=g-bfrVF\\_3OkgTer9swTvnQEpAblfzwuGOxUnphv\\_lx1CcseEC-Z7!445242879?lang=PT&id=7827](https://www.usp2030.org/gimi/ShowResource.action;jsessionid=g-bfrVF_3OkgTer9swTvnQEpAblfzwuGOxUnphv_lx1CcseEC-Z7!445242879?lang=PT&id=7827).

Blattman, C., Mathilde Emeriau, y N. Fiala. 2018. «Do Anti-Poverty Programs Sway Voters? Experimental Evidence from Uganda». *Review of Economics and Statistics*.

[https://doi.org/10.1162/rest\\_a\\_00737](https://doi.org/10.1162/rest_a_00737).

Blofield, Merike. 2019. «The Politics of Social Policies in Latin America». *Latin American Research Review* 54 (4): 1056-64. <https://doi.org/10.25222/larr.817>.

Bonvecchi, Alejandro, José Henríquez, Julia Johannsen, Natasha Morales, y Carlos Scartascini. 2015. *¿Quiénes deciden la política social? Economía política de programas sociales en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/handle/11319/7065>.

Borda, Dionisio. 2007. *Paraguay: Resultados de las Reformas (2003-2005) y sus Perspectivas*. Informes y Estudios Especiales 18. Santiago de Chile: CEPAL.

Brugnoni, Pablo. 2009. «Paraguay 2008: estruendosos cambios, silenciosas permanencias». *Revista de ciencia política (Santiago)* 29 (2): 565-90.

<https://doi.org/10.4067/S0718-090X2009000200015>.

- Brunetti, Vicente. 2011. «Rompiendo el círculo de la pobreza. *Ñaña karapu'a hagua mboriahúgui.*» Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República del Paraguay.
- Brunstein, José. 2008. «Tendencias de las Políticas Públicas y la Pobreza Rural Campesina en Paraguay». En *La Economía Política de la Pobreza*, 339-68. Buenos Aires: CLACSO.
- Bueno, Natália S. 2017. «Bypassing the Enemy: Distributive Politics, Credit Claiming, and Nonstate Organizations in Brazil»: *Comparative Political Studies*, agosto, 1-37. <https://doi.org/10.1177/0010414017710255>.
- Calvo, Ernesto, y María Victoria Murillo. 2004. «Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market». *American Journal of Political Science* 48 (4): 742-57. <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2004.00099.x>.
- Calvo, Ernesto, y María Victoria Murillo. 2013. «Cuando los partidos políticos se encuentran con sus votantes: un análisis de los vínculos políticos a través de las redes partidarias y las expectativas distributivas en Argentina y Chile». *América Latina Hoy* 65: 15-44. <https://doi.org/10.14201/alh2013651544>.
- Campbell, Andrea Louise. 2003. *How Policies Make Citizens*. Princeton: Princeton University Press. <https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691122502/how-policies-make-citizens>.
- Carlin, Ryan E., Gregory J. Love, y Cecilia Martínez-Gallardo. 2015. «Security, Clarity of Responsibility, and Presidential Approval». *Comparative Political Studies* 48 (4): 438-63. <https://doi.org/10.1177/0010414014554693>.

- Castiglioni, Rossana. 2020. «La ampliación de políticas sociales bajo gobiernos de derecha y centro derecha en América Latina: hacia un marco analítico». *Revista Española de Sociología* 29 (3-Sup2): 179-88. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.82>.
- Cecchini, Simone, y Bernardo Atuesta. 2017. *Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de Cobertura e Inversión. Políticas Sociales* 224. Santiago de Chile: CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41811-programas-transferencias-condicionadas-america-latina-caribe-tendencias>.
- Cecchini, Simone, y Aldo Madariaga. 2011. *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la Experiencia Reciente en América Latina y el Caribe. Cuadernos de la CEPAL* 95. Santiago de Chile: Naciones Unidas; CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/27854-programas-transferencias-condicionadas-balance-la-experiencia-reciente-america>.
- Cecchini, Simone, y Rodrigo Martínez. 2011. *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. 1. ed. Libros de la CEPAL 111. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD). 2016. *Calificaciones a Tekoporã y Servicios de Salud y Educación por las Familias Participantes - Año 2016*. Ñañoimoiru. Proyecto de Auditoría Social del Programa Tekoporã. Asunción: Banco Mundial.



- Centro Paraguayo de Estudios de Desarrollo Económico y Social (CEPADES). 2010. «Documento A. Informe Final. Monitoreo Externo de la Interacción y Articulación de Actores Operativos del Programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (*Tekoporã* y Propaís II - Componente TCI)». 2010 A. Asunción, Paraguay: CEPADES.
- Chen, Jowei. 2013. «Voter Partisanship and the Effect of Distributive Spending on Political Participation». *American Journal of Political Science* 57 (1): 200-217. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2012.00613.x>.
- Cohen, Ernesto, y Leonel Tapia. 2001. *Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, Vol. V: el Programa de Inversión Social en Paraguay, PROPAIS*. Políticas Sociales 46. Santiago de Chile: CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5986-gestion-programas-sociales-america-latina-analisis-casos-vol-v-programa-inversion>.
- Conover, E., R. A. Zárate, Adriana Camacho, y J. Baez. 2020. «Cash and Ballots: Conditional Transfers, Political Participation, and Voting Behavior». *Economic Development and Cultural Change*. <https://doi.org/10.1086/701211>.
- Corrêa, Diego. 2015. «Conditional Cash Transfer Programs, the Economy, and Presidential Elections in Latin America». *Latin American Research Review* 50 (2): 63-85.
- Corrêa, Diego Sanches, y José Antonio Cheibub. 2016. «The Anti-Incumbent Effects of Conditional Cash Transfer Programs». *Latin American Politics and Society* 58 (1): 49-71. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2016.00296.x>.

- Cox, Gary W., y Mathew D. McCubbins. 1986. «Electoral Politics as a Redistributive Game». *The Journal of Politics* 48 (2): 370-89. <https://doi.org/10.2307/2131098>.
- Crost, Benjamin, Joseph H. Felter, y Patrick B. Johnston. 2016. «Conditional Cash Transfers, Civil Conflict and Insurgent Influence: Experimental Evidence from the Philippines». *Journal of Development Economics* 118 (enero): 171-82. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2015.08.005>.
- Cruz, Cesi, y Christina J. Schneider. 2017. «Foreign Aid and Undeserved Credit Claiming». *American Journal of Political Science* 61 (2): 396-408.
- De La O, Ana Lorena. 2013. «Do Conditional Cash Transfers Affect Electoral Behavior? Evidence from a Randomized Experiment in Mexico». *American Journal of Political Science* 57 (1): 1-14. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2012.00617.x>.
- . 2015. *Crafting Policies to End Poverty in Latin America: The Quiet Transformation*. Cambridge University Press.
- Díaz-Cayeros, Alberto, Federico Estévez, y Beatriz Magaloni. 2016. *The Political Logic of Poverty Relief: Electoral Strategies and Social Policy in Mexico*. New York: Cambridge University Press.
- Díaz-Cayeros, Alberto, y Beatriz Magaloni. 2009. «Aiding Latin America's poor». *Journal of Democracy* 2 (4): 36-49.
- Dionne, Kim Yi, y Jeremy Horowitz. 2016. «The Political Effects of Agricultural Subsidies in Africa: Evidence from Malawi». *World development* 87 (noviembre): 215-26. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.06.011>.

- Dixit, Avinash, y John Londregan. 1996. «The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics». *The Journal of Politics* 58 (4): 1132-55. <https://doi.org/10.2307/2960152>.
- Došek, Tomás. 2023. «El Clientelismo En Paraguay: ¿Compra de Votos o Compra de Participación Electoral?» *Latin American Research Review*, marzo, 1-19. <https://doi.org/10.1017/lar.2023.8>.
- Došek, Tomás, y Liliana Rocío Duarte-Recalde. 2023. «Personalización en el país de los partidos: Corrupción y elecciones en Paraguay de 2022». *Revista de Ciencia Política (Santiago)*.
- Došek, Tomás, Marcos Pérez Talia, y Duarte-Recalde, Liliana Rocío. 2016. «Elecciones municipales de 2015 en Paraguay: cambios simbólicos y continuidades sustanciales». *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 25 (1): 137-56.
- Duarte-Recalde, Liliana Rocío. 2012. «Desafíos para la participación política democrática en Paraguay». En *Elecciones, Participación Política y Calidad de la Democracia en América Latina*, editado por Daniel Bello, 1.<sup>a</sup> ed., 241-56. Santiago de Chile: Observatorio Democracia, Ciudadanía y Derechos (DECIDE) de la Universidad Alberto Hurtado.
- . 2013. «Paraguay: Interrupción al proceso de consolidación de la democracia». *Revista de Ciencia Política (Santiago)* 33 (1): 303-24. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100015>.
- . 2014a. «Concentración del poder político y debilitamiento estatal durante el gobierno cartista». *Novapolis* 7 (1): 37-52.

- . 2014b. «Revisión histórica de la instauración del modelo económico agroexportador en Paraguay». *Revista Encrucijada Americana* 7 (1): 11-24.
- . 2015. «A qualidade da democracia paraguaia: entre debilidades persistentes e avanços truncados». *Sociedade e Cultura* 18 (2): 91-102.
- . 2018. «La institucionalidad de la política de asistencia social en Paraguay». En *La Asistencia Social en Argentina y América Latina. Avances, problemas y desafíos.*, 46-65. Rosario: Programa de Estudios sobre Gubernamentalidad y Estado (PEGUES). [https://issuu.com/pegues/docs/asal\\_2019/48](https://issuu.com/pegues/docs/asal_2019/48).
- Dunning, Thad. 2015. «Improving Process Tracing. The Case of Multi-Method Research». En *Process Tracing in the Social Sciences: From Metaphor to Analytic Tool*, editado por Andrew Bennett y Jeffrey Checkel, 211-36. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1993. *Los tres mundos del estado del bienestar*. València: Edicions Alfons El Magnànim.
- Evans, David K., Brian Holtemeyer, y Katrina Kosec. 2019. «Cash Transfers Increase Trust in Local Government». *World Development* 114 (febrero): 138-55. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.08.020>.
- Falleti, Tulia G. 2006. «Theory-guided process-tracing in comparative politics: something old, something new». *Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association* 17 (1): 9-14.

- Falleti, Tulia G., y Julia F. Lynch. 2009. «Context and Causal Mechanisms in Political Analysis». *Comparative Political Studies* 42 (9): 1143-66. <https://doi.org/10.1177/0010414009331724>.
- Fenwick, Tracy. 2009. «Avoiding Governors: The Success of Bolsa Familia». *Latin American Research Review* 44 (1): 102-31.
- Finan, Frederico, y Laura Schechter. 2012. «Vote-Buying and Reciprocity». *Econometrica* 80 (2): 863-81. <https://doi.org/10.3982/ECTA9035>.
- Fisher, Stephen D., y Sara B. Hobolt. 2010. «Coalition Government and Electoral Accountability». *Electoral Studies*, Special Symposium: Voters and Coalition Governments, 29 (3): 358-69. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2010.03.003>.
- Fiszbein, Ariel, y Norbert R. Schady. 2009. *Transferencias Monetarias Condicionadas: Reducción de La Pobreza Actual y Futura*. Washington D.C: Banco Mundial.
- Franco, Nelson, y Norma Inés Medina-Roa. 2008. «Programa *Tekoporã*. Características sociodemográficas y económicas de la población objetivo.» Asunción: Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República del Paraguay. <http://biblioteca.mds.gov.py:8080/handle/123456789/336>.
- Fried, Brian J. 2012. «Distributive Politics and Conditional Cash Transfers: The Case of Brazil's Bolsa Família». *World Development* 40 (5): 1042-53. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.09.022>.
- Garay Báez, María Alejandra. 2015. «Incidencia de las Transferencias Monetarias Condicionadas en las Relaciones Intrafamiliares desde la Perspectiva de Género en

- Familias Beneficiarias del Programa *Tekoporã* del Bañado Tacumbú en el Periodo 2015». Asunción: Universidad Nacional de Asunción.
- Garay, Candelaria. 2007. «Social Policy and Collective Action: Unemployed Workers, Community Associations, and Protest in Argentina». *Politics & Society* 35 (2): 301-28. <https://doi.org/10.1177/0032329207300392>.
- . 2016. *Social Policy Expansion in Latin America*. New York, NY: Cambridge University Press.
- García, María del Carmen. 2017. «Protección social no contributiva en Paraguay: Un balance a 10 años de su implementación». *Sociedade em Debate* 23 (1): 46-81.
- García, Sandra, y Juan E. Saavedra. 2017. «Educational Impacts and Cost-Effectiveness of Conditional Cash Transfer Programs in Developing Countries: A Meta-Analysis». *Review of Educational Research* 87 (5): 921-65. <https://doi.org/10.3102/0034654317723008>.
- García, Stella Mary. 2003. «Una aproximación al Trabajo Social y las políticas sociales en Paraguay». En *Trabajo social y las nuevas configuraciones de lo social: Seminario Internacional-Maestría en Trabajo Social, 16-19 de mayo de 2001, 2003*, ISBN 950-802-169-1, págs. 83-91, 83-91. Espacio Editorial. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2381756>.
- Ghorpade, Yashodhan, y Patricia Justino. 2019. «Winning or buying hearts and minds?: Cash transfers and political attitudes in Pakistan». Helsinki: United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER).

- Giraudy, Agustina, Eduardo Moncada, y Richard Snyder. 2019. «Subnational Research in Comparative Politics: Substantive, Theoretical, and Methodological Contributions». En *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*, editado por Agustina Giraudy, Eduardo Moncada, y Richard Snyder, 2-54. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108678384.001>.
- Giraudy, Agustina, y Sara Niedzwiecki. 2022. «Multi-level governance and subnational research: Similarities, differences, and knowledge accumulation in the study of territorial politics». *Regional & Federal Studies* 32 (3): 393-411. <https://doi.org/10.1080/13597566.2021.1941900>.
- Goertz, Gary. 2017. *Multimethod Research, Causal Mechanisms, and Case Studies: An Integrated Approach*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Goertz, Gary, y James Mahoney. 2012. *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press.
- González-Delgado, Jorge Daniel. 2015. «Contribución del Programa Social *Tekoporã* en la formación de Capital Humano de niños, niñas y adolescentes beneficiarios del mismo en el Paraguay. Periodo 2005-2014». *Población y Desarrollo* 21 (41): 29-34-34.
- Gough, Ian, Geof Wood, Armando Barrientos, Philippa Bevan, Peter Davis, y Graham Room. 2004. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720239>.
- Greifer, Noah. 2022. «cobalt: Covariate Balance Tables and Plots». R package version 4.4.1.

- Guiteras, Raymond P, y Ahmed Mushfiq Mobarak. 2015. «Does Development Aid Undermine Political Accountability? Leader and Constituent Responses to a Large-Scale Intervention». Working Paper 21434. Working Paper Series. National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w21434>.
- Guttandin, Friedhelm. 2007. *Pobreza Campesina desde la Perspectiva de las Madres Beneficiarias del Programa Tekoporã*. Asunción: GTZ, UNFPA.
- Gutiérrez, Ricardo A., y Guillermo V. Alonso. 2018. «Gobierno municipal y coordinación interjurisdiccional de políticas públicas: reflexiones teóricas desde el conurbano bonaerense». *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 18 (31): 57-80. <https://doi.org/10.14409/daapge.v18i31.8448>.
- Haggard, Stephan, y Robert R. Kaufman. 2008. *Development, democracy, and welfare states: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Ho, Daniel E., Kosuke Imai, Gary King, y Elizabeth A. Stuart. 2007. «Matching as Nonparametric Preprocessing for Reducing Model Dependence in Parametric Causal Inference». *Political Analysis* 15 (3): 199-236. <https://doi.org/10.1093/pan/mpi013>.
- Ho, Daniel, Kosuke Imai, Gary King, y Elizabeth A. Stuart. 2011. «MatchIt: Nonparametric Preprocessing for Parametric Causal Inference». *Journal of Statistical Software* 42 (1): 1-28. <https://doi.org/10.18637/jss.v042.i08>.
- Holland, Alisha C. 2017. *Forbearance as Redistribution*. Cambridge University Press.



- . 2018. «Diminished Expectations: Redistributive Preferences in Truncated Welfare States». *World Politics* 70 (4): 555-94. <https://doi.org/10.1017/S0043887118000096>.
- Huber, Evelyne, y John D. Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. 1st edition. Chicago: University of Chicago Press.
- Hunter, Wendy, y Timothy J Power. 2007. «Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006». *Latin American Politics and Society* 49 (1): 1-30. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2007.tb00372.x>.
- Imai, Kosuke, Gary King, y Carlos Velasco-Rivera. 2020. «Do Nonpartisan Programmatic Policies Have Partisan Electoral Effects? Evidence from Two Large-Scale Experiments». *The Journal of Politics* 82 (2): 714-30. <https://doi.org/10.1086/707059>.
- Imas, Víctor. 2011. «Las transferencias monetarias con corresponsabilidad (TMC) y la disminución de la pobreza en el marco de las políticas de protección social». Asunción: CADEP. <http://www.cadep.org.py/uploads/2011/03/NOTA-9-Victor-Imas.pdf>.
- Ingram, Helen, y Anne Schneider. 2008. «Policy Analysis for Democracy». En *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Michael Moran, Martin Rein, y Robert E. Goodin, 169-89. Oxford: Oxford University Press.
- Irala, Abel. 2013. «¿Dominación o protección social? Análisis del programa Tekoporã de Transferencia Monetaria Condicionada en Paraguay, 2009-2010». En *Pobreza y protección social universal*, 59-80. Buenos Aires: CLACSO.

- Johns, Robert. 2011. «Credit Where It's Due? Valence Politics, Attributions of Responsibility, and Multi-Level Elections». *Political Behavior* 33 (1): 53-77. <https://doi.org/10.1007/s11109-010-9116-y>.
- Julia, Tobias, Sudarno Sumarto, y Habib Moody. 2014. «Assessing the Political Impacts of a Conditional Cash Transfer: Evidence from a Randomized Policy Experiment in Indonesia.» Draft. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/59091/>.
- Kabeer, Naila, y Hugh Waddington. 2015. «Economic impacts of conditional cash transfer programmes: a systematic review and meta-analysis». *Journal of Development Effectiveness* 7 (3): 290-303. <https://doi.org/10.1080/19439342.2015.1068833>.
- Kirchgässner, Gebhard. 2019. «Voting and Popularity». En *The Oxford Handbook of Public Choice, Volume 2*, editado por Roger D. Congleton, Bernard Grofman, y Stefan Voigt, 0. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190469771.013.44>.
- Kosec, Katrina, y Cecilia Hyunjung Mo. 2019. «Does Relative Deprivation Condition the Effects of Social Protection Programs on Political Attitudes? Experimental Evidence from Pakistan». [/paper/Does-relative-deprivation-condition-the-effects-of-Kosec-Mo/4e3807cd79530c789ea3627b1844c5921f2742d5](https://paper/Does-relative-deprivation-condition-the-effects-of-Kosec-Mo/4e3807cd79530c789ea3627b1844c5921f2742d5).
- Kramer, Gerald H. 1971. «Short-Term Fluctuations in U.S. Voting Behavior, 1896–1964». *American Political Science Review* 65 (1): 131-43. <https://doi.org/10.2307/1955049>.

- Labonne, Julien. 2013. «The Local Electoral Impacts of Conditional Cash Transfers: Evidence from a Field Experiment». *Journal of Development Economics* 104 (septiembre): 73-88. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2013.04.006>.
- Lachi, Marcello, y Raquel Rojas Scheffer. 2018. *Correligionarios. Actitudes y prácticas políticas del electorado paraguayo*. Asunción, Paraguay: Arandura Editorial.
- Layton, Matthew L., y Amy Erica Smith. 2015. «Incorporating Marginal Citizens and Voters: The Conditional Electoral Effects of Targeted Social Assistance in Latin America». *Comparative Political Studies* 48 (7): 854-81. <https://doi.org/10.1177/0010414014565889>.
- Leigh, Andrew. 2005. «Economic Voting and Electoral Behaviour: How Do Individual, Local and National Factors Affect the Partisan Choice?» SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY. <https://doi.org/10.2139/ssrn.615361>.
- Lindert, Kathy, Emmanuel Skoufias, y Joseph Shapiro. 2006. «Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean». Social Safety Nets Primer Series.
- Linos, Elizabeth. 2013. «Do Conditional Cash Transfer Programs Shift Votes? Evidence from the Honduran PRAF». *Electoral Studies*, Special Symposium: The new research agenda on electoral integrity, 32 (4): 864-74. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.03.007>.
- Lodola, Germán. 2005. «Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: El reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001)». *Desarrollo Económico* 44 (176): 515-36. <https://doi.org/10.2307/3655866>.

- Lupia, Arthur, y Mathew D. McCubbins. 1998. *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?* Cambridge, U.K.; New York: Cambridge University Press.
- Magaloni, Beatriz, Alberto Díaz-Cayeros, y Federico Estévez. 2007. «Clientelism and Portfolio Diversification: A Model of Electoral Investment with Applications to Mexico». En *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, editado por Herbert Kitschelt y Steven I. Wilkinson, 182-205. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manacorda, Marco, Edward Miguel, y Andrea Vigorito. 2011. «Government Transfers and Political Support». *American Economic Journal: Applied Economics* 3 (3): 1-28. <https://doi.org/10.1257/app.3.3.1>.
- Maravall, José María. 2010. «Accountability in Coalition Governments». *Annual Review of Political Science* 13 (1): 81-100. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.071108.101919>.
- Marschall, Melissa, Abdullah Aydogan, y Alper Bulut. 2016. «Does Housing Create Votes? Explaining the Electoral Success of the AKP in Turkey». *Electoral Studies* 42 (junio): 201-12. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.02.010>.
- Martínez, Rodrigo, y María Paz Collinao, eds. 2010. *El gasto social en el Salvador, el Paraguay y el Perú*. Políticas Sociales 158. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social.
- Martínez-Franzoni, Juliana. 2005. «Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales». *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales (RCCS)* 2 (2): 41-77.

- Martínez-Franzoni, Juliana, y Diego Sánchez-Ancochea. 2016. *The Quest for Universal Social Policy in the South: Actors, Ideas and Architectures*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316410547>.
- McGuire, Joel, Caspar Kaiser, y Anders Bach-Mortensen. 2020. «The Impact of Cash Transfers on Subjective Well-Being and Mental Health in Low- and Middle- Income Countries: A Systematic Review and Meta-Analysis». SocArXiv. <https://doi.org/10.31235/osf.io/ydr54>.
- Mitra, Anirban, y Shabana Mitra. 2021. «Cash for Votes: Evidence from India». SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3987965>.
- Molina Millán, Teresa, Tania Barham, Karen Macours, John A. Maluccio, y Marco Stampini. 2019. «Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers: Review of the Evidence». *The World Bank Research Observer* 34 (1): 119-59. <https://doi.org/10.1093/wbro/lky005>.
- Molinas, José, Aníbal Pérez-Liñán, Sebastián Saiegh, y Marcela Montero. 2011. «De la concentración a la fragmentación. El juego político en Paraguay en los últimos 50 años». En *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, editado por Carlos Scartascini, Pablo T Spiller, Ernesto Stein, y Mariano Tommasi, 341-84. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Montanía, Claudia, Cristhian Parra, Gustavo Setrini, y Mónica Ríos. 2022. «El Capital Social Durante la Pandemia en Paraguay. ¿En qué medida contribuyó a la resiliencia de los territorios vulnerables del Paraguay durante la Pandemia del COVID-19? Análisis de la Encuesta de Capital Social, Vulnerabilidad Económica y Acción

- Colectiva.» Asunción, Paraguay: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Morgan, Stephen L., y Christopher Winship. 2015. *Counterfactuals and Causal Inference*. Cambridge University Press.
- Murillo, M. Victoria, y Giancarlo Visconti. 2017. «Economic Performance and Incumbents' Support in Latin America». *Electoral Studies* 45 (febrero): 180-90. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.10.007>.
- Niedzwiecki, Sara. 2016. «Social Policies, Attribution of Responsibility, and Political Alignments: A Subnational Analysis of Argentina and Brazil». *Comparative Political Studies* 49 (4): 457-98. <https://doi.org/10.1177/0010414015612392>.
- . 2018. *Uneven Social Policies: The Politics of Subnational Variation in Latin America*. Cambridge University Press.
- Niedzwiecki, Sara, y Jennifer Pribble. 2017. «Social Policies and Center-Right Governments in Argentina and Chile». *Latin American Politics and Society* 59: 72-97. <https://doi.org/10.1111/LAPS.12027>.
- Nupia, Oskar. 2011. «Anti-Poverty Programs and Presidential Election Outcomes: Familias En Acción in Colombia». SSRN Scholarly Paper ID 1864064. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1864064>.
- Osorio-Gonnet, Cecilia. 2015. «Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno». *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, n.º 53 (septiembre): 31-48. <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1540>.

- . 2019. «A Comparative Analysis of the Adoption of Conditional Cash Transfers Programs in Latin America». *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 21 (4): 385-401. <https://doi.org/10.1080/13876988.2018.1491671>.
- Pavão, Nara. 2016. «Conditional Cash Transfer Programs and Electoral Accountability: Evidence from Latin America». *Latin American Politics and Society* 58 (2): 74-99. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2016.00311.x>.
- Perez Ribas, Rafael, Guilherme Issamu Hirata, y Fábio Veras Soares. 2010. «El Programa *Tekoporã* de Transferencias Monetarias de Paraguay: Un Debate sobre Métodos de Selección de Beneficiarios». *Revista CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, 209-21.
- Perez Ribas, Rafael, Fábio Veras Soares, Clarissa Teixeira, Elydia Silva, y Guilherme Hirata. 2011. «Beyond Cash: Assessing Externality and Behaviour Effects of Non-Experimental Cash Transfers». SSRN Scholarly Paper ID 2374371. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2374371>.
- Pierson, Paul. 1993. «When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change». *World Politics* 45 (4): 595-628. <https://doi.org/10.2307/2950710>.
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511805288>.
- Ponce, Juan, y Carolina Curvale. 2020. «Cash transfers and political support: evidence from Ecuador». *International Journal of Development Issues* 19 (2): 255-74. <https://doi.org/10.1108/IJDI-11-2019-0187>.

- Pop-Eleches, Cristian, y Grigore Pop-Eleches. 2012. «Targeted Government Spending and Political Preferences». *Quarterly Journal of Political Science* 7 (3): 285-320. <https://doi.org/10.1561/100.00011017>.
- Powell, G. Bingham, y Guy D. Whitten. 1993. «A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context». *American Journal of Political Science* 37 (2): 391-414. <https://doi.org/10.2307/2111378>.
- Presidencia de la República del Paraguay y Gabinete Social de la Presidencia de la República (GS). 2010. “Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020”. Asunción: Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República.
- Presidencia de la República del Paraguay, Gabinete Social de la Presidencia de la República, Secretaría de Acción Social (SAS), y Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra Pobreza (DIPLANP). 2004. “Estrategia nacional de lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social: plan *Jahapo’o Teko Asy*”. Asunción.
- Presidencia de la República del Paraguay y Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. 2014. “Plan Nacional de Desarrollo 2030”. Asunción.
- Pribble, Jennifer. 2013. *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, y Bernard Manin, eds. 1999. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.



- Rosenbaum, Paul, y Donald B Rubin. 1983. «The central role of the propensity score in observational studies for causal effects». *Biometrika* 70 (1): 41-55. <https://doi.org/10.1093/biomet/70.1.41>.
- Rossel, Cecilia, Florencia Antía, y Pilar Manzi. 2022. «The Politics of Conditionality in Latin America's Cash Transfer Reforms». En *The World Politics of Social Investment: Volume II: The Politics of Varying Social Investment Strategies*, editado por Julian L. Garritzmann, Silja Häusermann, y Bruno Palier, 0. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197601457.003.0016>.
- Rubin, Donald B. 2006. *Matched Sampling for Causal Effects*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511810725>.
- Rubin, Donald, y Neal Thomas. 1992. «Characterizing the Effect of Matching Using Linear Propensity Score Methods with Normal Distributions». *Biometrika* 79 (4): 797-809. <https://doi.org/10.2307/2337235>.
- . 1996. «Matching Using Estimated Propensity Scores: Relating Theory to Practice». *Biometrics* 52 (1): 249-64.
- Sandberg, Johan, y Engel Tally. 2015. «Politicisation of Conditional Cash Transfers: The Case of Guatemala». *Development Policy Review* 33 (4): 503-22. <https://doi.org/10.1111/dpr.12122>.
- Schady, Norbert R. 1999. «Seeking Votes - the Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-95». WPS2166. The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/840421468758387085/Seeking-votes-the-political-economy-of-expenditures-by-the-Peruvian-Social-Fund-FONCODES-1991-95>.

- Schedler, Andreas. 2000. «The Democratic Revelation». *Journal of Democracy* 11 (4): 5-19. <https://doi.org/10.1353/jod.2000.0085>.
- Schober, Gregory S. 2019. «Conditional Cash Transfers, Resources, and Political Participation in Latin America». *Latin American Research Review* 54 (3): 591-607. <https://doi.org/10.25222/larr.143>.
- Schuster, Christian. 2013. «Clientelismo y el juego político de profesionalizar el empleo público en Paraguay». Documento de Trabajo. Asunción: CADEP.
- Seawright, Jason. 2016. *Multi-Method Social Science: Combining Qualitative and Quantitative Tools*. Cambridge University Press.
- Secretaría de Acción Social (SAS). 2009. «Manual Operativo TMC Tekoporã». Asunción.
- Secretaría de Acción Social (SAS). 2016. «Manual de trabajo para coordinación departamental y distrital del Programa Tekoporã». Asunción: Arandurã Editorial.
- Secretaría de Acción Social (SAS) y ONU Mujeres. 2017. «Tekoporã hoy, avances y retos ante las evidencias del camino andado». Fernando de la Mora: Secretaría de Acción Social (SAS).
- Serafini, Verónica. 2015. «Perfil Sectorial y Evaluación Cualitativa del Programa Tekoporã». Asunción: Dirección de Estudios Económicos, Sub Secretaría de Estado de Economía del Ministerio de Hacienda de Paraguay.
- Setrini, Gustavo. 2011. «Veinte años de democracia electoral en Paraguay: Del clientelismo monopólico al clientelismo plural». En *Estado y economía en*

*Paraguay. 1870-2 010*, editado por Fernando Masi y Dionisio Borda, 327-299.  
Asunción: CADEP.

Shannon, Brooke N., Zachary A. McGee, y Bryan D. Jones. 2019. «Bounded Rationality and Cognitive Limits in Political Decision Making». *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. 25 de junio de 2019.  
<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.961>.

Simoni Junior, Sergio. 2017. «Política distributiva e competição presidencial no Brasil : Programa Bolsa-Família e a tese do realinhamento eleitoral». São Paulo: Universidade de São Paulo.  
<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/6621>.

———. 2021. «Efeitos diretos e indiretos do Programa Bolsa Família nas eleições presidenciais brasileiras». *Opinião Pública* 27 (junio): 230-60.  
<https://doi.org/10.1590/1807-01912021271230>.

Simpson, Joshua P. 2018. «Do Donors Matter Most? An Analysis of Conditional Cash Transfer Adoption in Sub-Saharan Africa». *Global Social Policy* 18 (2): 143-68.  
<https://doi.org/10.1177/1468018117741447>.

Singer, Matthew M., y Ryan E. Carlin. 2013. «Context Counts: The Election Cycle, Development, and the Nature of Economic Voting». *The Journal of Politics* 75 (3): 730-42. <https://doi.org/10.1017/s0022381613000467>.

Skocpol, Theda. 2007. «El Estado regresa al primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual.» En *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, 169-202. Buenos Aires:

Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Sniderman, Paul M., Richard A. Brody, y Phillip E. Tetlock. 1991. *Reasoning and Choice: Explorations in Political Psychology*. Cambridge Studies in Public Opinion and Political Psychology. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720468>.

Sociedad de Estudios Rurales y Cultura Popular (SER) y Dirección Nacional de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP). 2011. «Evaluación de Impacto de *Tekoporã*. Informe Final». Reporte Técnico. Asunción: Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República del Paraguay. <http://biblioteca.sas.gov.py:8080/handle/123456789/358>.

Soifer, Hillel David. 2019. «Units of Analysis in Subnational Research». En *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*, editado por Agustina Giraudy, Eduardo Moncada, y Richard Snyder, 92-112. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108678384.003>.

Stokes, Susan C. 2005. «Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina». *American Political Science Review* 99 (03): 315-25. <https://doi.org/10.1017/S0003055405051683>.

Stuart, Elizabeth A. 2010. «Matching methods for causal inference: A review and a look forward». *Statistical science: a review journal of the Institute of Mathematical Statistics* 25 (1): 1-21. <https://doi.org/10.1214/09-STS313>.

Subbarao, K., Aniruddha Bonnerjee, Jeanine Braithwaite, Soniya Carvalho, Kene Ezemenari, Carol Graham, y Alan Thompson. 1997. *Safety net programs and*

- poverty reduction*. Directions in Development - General. The World Bank.  
<https://doi.org/10.1596/0-8213-3890-0>.
- Sugiyama, Natasha Borges. 2011. «The Diffusion of Conditional Cash Transfer Programs in the Americas». *Global Social Policy* 11 (2-3): 250-78.  
<https://doi.org/10.1177/1468018111421295>.
- Szwarcberg, Mariela. 2012. «Revisiting Clientelism: A Network Analysis of Problem-Solving Networks in Argentina». *Social Networks* 34 (2): 230-40.  
<https://doi.org/10.1016/j.socnet.2011.12.003>.
- . 2013. «The Microfoundations of Political Clientelism: Lessons from the Argentine Case». *Latin American Research Review* 48 (2): 32-54.
- Taylor-Robinson, Michelle M. 2010. *Do the Poor Count?: Democratic Institutions and Accountability in a Context of Poverty*. 1st edition. University Park, Pa: Penn State University Press.
- Torrents, Alejandra. 2015. *Feminización de la Pobreza Rural. Un análisis del Impacto del Programa Tekoporã en las Relaciones de Género*. Pobreza, Inequidad y Políticas Públicas en Paraguay. Asunción: CADEP, ID, CERI, ICSO.
- Trampusch, Christine, y Bruno Palier. 2016. «Between X and Y: how process tracing contributes to opening the black box of causality». *New Political Economy* 21 (5): 437-54. <https://doi.org/10.1080/13563467.2015.1134465>.
- Turner, Brian. 2010. «Paraguay: Muchas novedades y poco cambio». *Revista de ciencia política (Santiago)* 30 (2): 439-50.  
<https://doi.org/10.4067/S0718-090X2010000200014>.

- . 2014. «Paraguay: La vuelta del Partido Colorado al poder». *Revista de Ciencia Política (Santiago)* 34 (1): 249-66.
- Veras Soares, Fábio, y Tatiana Britto. 2008. «Encarando las Limitaciones en la Capacidad para Transferencias Monetarias Condicionadas en Latinoamérica: Los Casos de El Salvador y Paraguay». 38. Brasilia: Centro Internacional de Pobreza. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://ideas.repec.org/p/ipc/wpespa/38.html>.
- Veras Soares, Fábio, Rafael Perez Ribas, y Guilherme Issamu Hirata. 2008. *Los Logros y las Carencias de las Transferencias de Efectivos Condicionadas: Evaluación del Impacto del Programa Tekoporã del Paraguay*. IPC Evaluation Note 3. Brasilia: Centro Internacional de Pobreza. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://ideas.repec.org/p/ipc/pubesp/2529156.html>.
- Weitz-Shapiro, Rebecca. 2006. «Partisanship and Protest: The Politics of Workfare Distribution in Argentina». *Latin American Research Review* 41 (3): 122-47. <https://doi.org/10.1353/lar.2006.0051>.
- Weitz-Shapiro, Rebecca. 2012. «What Wins Votes: Why Some Politicians Opt Out of Clientelism». *American Journal of Political Science* 56 (3): 568-83. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2011.00578.x>.
- Weyland, Kurt. 2003. «Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: How Much Affinity?» *Third World Quarterly* 24 (6): 1095-1115.
- Zarazaga, Rodrigo. 2015. «Los punteros como red de política social». *POSTData* 20 (1): 11-29.

Zimmerman, Annie, Emily Garman, Mauricio Avendano-Pabon, Ricardo Araya, Sara Evans-Lacko, David McDaid, A.-La Park, et al. 2021. «The Impact of Cash Transfers on Mental Health in Children and Young People in Low-Income and Middle-Income Countries: A Systematic Review and Meta-Analysis». *BMJ Global Health* 6 (4): e004661. <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2020-004661>.

Zucco, Cesar. 2008. «The President's "New" Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Elections». *Journal of Latin American Studies* 40 (1): 29-49.

———. 2013a. «Legislative Coalitions in Presidential Systems: The Case of Uruguay». *Latin American Politics and Society* 55 (1): 96-118. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2013.00185.x>.

———. 2013b. «When Payouts Pay Off: Conditional Cash Transfers and Voting Behavior in Brazil 2002–10». *American Journal of Political Science* 57 (4): 810-22. <https://doi.org/10.1111/ajps.12026>.

———. 2015. «The Impacts of Conditional Cash Transfers in Four Presidential Elections (2002–2014)». *Brazilian Political Science Review* 9 (1): 135-49. <https://doi.org/10.1590/1981-38212014000200006>.

### Prensa

ABC Color. 2013a. «Reactivan pago a beneficiarios de *Tekoporã* - Nacionales - ABC Color». 9 de septiembre de 2013.

<https://www.abc.com.py/nacionales/reactivan-pago-a-beneficiarios-de-tekopor-616140.html>.

———. 2013b. «Ayuda monetaria *Tekoporã* es clave, según Gobierno - Política - ABC Color». 10 de septiembre de 2013.

<https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/ayuda-monetaria-tekopor-es-clave-segun-gobierno-616582.html>.

———. 2013c. «Más de 500 funcionarios, desvinculados de la SAS - Política - ABC Color». 30 de septiembre de 2013.

<https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/mas-de-500-funcionarios-desvinculados-de-la-sas-623627.html>.

———. 2013d. «Denuncian politización de concursos para contratar funcionarios en la SAS - Política - ABC Color». 17 de diciembre de 2013.

<https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/denuncian-politizacion-de-concursos-para-contratar-funcionarios-en-la-sas-651136.html>.

———. 2013e. «Denuncian graves irregularidades en entrega de kits de alimentos - Política - ABC Color». 18 de diciembre de 2013.

<https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/denuncian-graves-irregularidades-en-entrega-de-kits-de-alimentos-651461.html>.

———. 2014a. «Beneficiados, con vivienda, negocios y plantaciones - Judiciales y Policiales - ABC Color». 24 de enero de 2014.

<https://www.abc.com.py/edicion-impres/judiciales-y-policiales/beneficiados-con-vivienda-negocios-y-plantaciones-1208808.html>.



- . 2014b. «SAS aumentará monto de transferencia - Locales - ABC Color». 4 de julio de 2014. <https://www.abc.com.py/edicion-impresalocales/sas-aumentara-monto-de-transferencia-1262785.html>.
- . 2015. «Denuncian uso de recursos públicos - Política - ABC Color». 29 de octubre de 2015. <https://www.abc.com.py/edicion-impresapolitica/denuncian-uso-de-recursos-publicos-1421912.html>.
- Caballero, Antonio. 2017. «Denuncian irregularidades en el programa *Tekoporã* - Nacionales - ABC Color». 1 de agosto de 2017. <https://www.abc.com.py/nacionales/denuncian-irregularidades-en-el-programa-tekopora-de-san-juan-nepomuceno-1618814.html>.
- Economía Virtual. Periódico Online Paraguayo. 2016. “El 2015 fue el año del fortalecimiento del dólar”. el 1 de mayo de 2016. <http://www.economiavirtual.com.py/web/pagina-general.php?codigo=4684>.
- Fleitas, Sara. 2015. «Jefe comunal protagoniza altercado sobre *Tekoporã* - Interior - ABC Color». 19 de mayo de 2015. <https://www.abc.com.py/edicion-impresainterior/jefe-comunal-protagoniza-altercadoo-sobre-tekopor-1368345.html>.
- Jara, Juan. 2013. «*Tekoporã* con cinco meses de atraso - Interior - ABC Color». 23 de febrero de 2013. <https://www.abc.com.py/edicion-impresainterior/tekopor-con-cinco-meses-de-atraso-542369.html>.

La Nación. 2017. «La Nación / Entre enero y agosto de este año, *Tekoporã* registró incremento de 315%». 13 de septiembre de 2017.  
<https://www.lanacion.com.py/pais/2017/09/13/entre-enero-y-agosto-de-este-ano-tekopora-registro-incremento-de-315/>.

Lezcano, Aldo. 2014a. «Fuerte disputa por ayuda alimentaria en Ybycuí - Nacionales - ABC Color». 19 de agosto de 2014.  
<https://www.abc.com.py/nacionales/fuerte-disputa-por-ayuda-alimentaria-en-ybycui-1277762.html>.

———. 2014b. «Critican politización de programa *Tekoporã* - Política - ABC Color». 13 de septiembre de 2014.  
<https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/critican-politizacion-de-programa-tekopor-1285704.html>.

Lezcano, Juan Carlos. 2015. «¿Quién era Magdaleno Silva? - Notas - ABC Color». 8 de mayo de 2015.  
<https://www.abc.com.py/especiales/fin-de-semana/quien-era-magdaleno-silva-1364221.html>.

Noticiero Paraguay. 2017. «Entregan pollitos a cambio de votos». *Noticiero Paraguay* (blog). 25 de noviembre de 2017.  
<https://noticieroparaguay.com/entregan-pollitos-a-cambio-de-votos/>.

Ramirez, Emilce. 2015. «Estrategia arcaica - Opinión - ABC Color». 12 de septiembre de 2015.  
<https://www.abc.com.py/edicion-impres/opinion/estrategia-arcaica-1407329.html>.

- Última Hora. 2013a. «Lucha del Ejecutivo contra la pobreza avanza lentamente». 22 de noviembre de 2013.  
[https://www.ultimahora.com/lucha-frontal-del-ejecutivo-contra-la-pobreza-avanza-  
lentamente-n742958.html](https://www.ultimahora.com/lucha-frontal-del-ejecutivo-contra-la-pobreza-avanza-lentamente-n742958.html).
- . 2013b. «Gobierno detecta irregularidades en el pago a 197 familias de *Tekoporã*». 9 de diciembre de 2013.  
[https://www.ultimahora.com/gobierno-detecta-irregularidades-el-pago-197-familias-  
tekopora-n748038.html](https://www.ultimahora.com/gobierno-detecta-irregularidades-el-pago-197-familias-tekopora-n748038.html).
- . 2013c. «Denuncian irregularidades en concurso de la SAS». 17 de diciembre de 2013.  
[https://www.ultimahora.com/denuncian-irregularidades-concurso-la-sas-n750812.  
ml](https://www.ultimahora.com/denuncian-irregularidades-concurso-la-sas-n750812.html).
- . 2017. «Peña se presenta ante colorados con los vicios del pasado». 9 de mayo de 2017.  
[https://www.ultimahora.com/santiago-pena-se-presenta-los-colorados-los-vicios-del-  
pasado-n1084359.html](https://www.ultimahora.com/santiago-pena-se-presenta-los-colorados-los-vicios-del-pasado-n1084359.html).

### Normativa

- Decreto N° 8152/2006: «Por el cual se aprueba el Marco de Regulación y Articulación de las Políticas y de los Programas de Reducción de la Indigencia Contenidos en el Compendio Denominado “Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza”, y se encarga al Gabinete Social dependiente de la Presidencia de la República su Divulgación y Ejecución».

- Decreto N° 1928/2009: «Programa *Tekoporã*, prioritario para el Gobierno Nacional».
- Decreto N° 291/2013: «Por el cual se declara como prioridad nacional del gobierno la meta “Reducción de Pobreza” y se encarga a la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) la elaboración e implementación del “Programa Nacional de Reducción de Pobreza».
- Diarios de sesiones 2013: Sesión Ordinaria de la Honorable Cámara de Senadores 01-08-2013: Orden del día número 3.
- Diarios de sesiones 2016: Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados 17-08-2016.
- Expediente Parlamentario D-7355/2006 «Proyecto de Ley que aprueba el Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y la República del Paraguay, relativo al programa de apoyo a la lucha focalizada contra la pobreza».
- Expediente Parlamentario D-1121450/2011 «Proyecto de Ley que incorpora efectivamente a las comunidades indígenas a *Tekoporã*».
- Expediente Parlamentario D-1223306/2012 «Proyecto de Declaración: Que insta al Poder Ejecutivo - Secretaria de Acción Social (SAS) a implementar acciones necesarias para extender los beneficios del programa *Tekoporã* a las comunidades».
- Ley N° 2628/2005: «Que aprueba el contrato de préstamo N° 1422/OC-PR, suscrito entre la República del Paraguay y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en fecha 8 de enero de 2003, para el financiamiento parcial del programa de inversiones sociales II (PROPAÍS II), hasta por una suma de dólares de los Estados Unidos de América 28.400.000 cuya ejecución estará a cargo de la Secretaría de Acción Social (SAS), dependiente de la Presidencia de la República, modificado con la suscripción de la carta modificatoria N° 1, fechada el 21 de abril de 2003, y la carta modificatoria N° 2, fechada el 14 de noviembre de 2003, y su correspondiente ampliación presupuestaria para el ejercicio fiscal 2004».

- Ley N° 2869/2005 «Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2006».
- Ley N° 3275/2007 «Que aprueba el convenio de financiación entre la Comunidad Europea y la República del Paraguay, relativo al Programa de Apoyo a la Lucha Focalizada contra la Pobreza (Convenio de Financiación ALA/2006/018-053)».
- Ley N° 3148/2006 «Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2007».
- Ley N° 3409/2007 «Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2008».
- Ley N° 3692/2009 «Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2009».
- Ley N° 3964/2010 «Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2010».
- Ley N° 4087/2011 «Regulación de las Transferencias Monetarias Condicionadas».
- Ley N° 4249/2011 «Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2011».
- Ley N° 4581/2011 «Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2012».
- Ley N° 4848/2013 «Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2013».
- Ley N° 5142/2014 «Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2014».
- Ley N° 5108/2013 «Alianza Público-Privada».
- Ley N° 5386/2015 «Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2015».

- Ley N° 5554/2016 «Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2016».
- Ley N° 5822/2017 «Que Modifica El Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2017, Aprobado por Ley N° 5554, del 5 de Enero de 2016».
- Resolución N° 234/2005 «Por la cual se aprueba el Índice de Priorización Geográfica (IPG), como instrumento de focalización y selección de los distritos de mayor vulnerabilidad y exclusión, y como mecanismos de selección de beneficiarios la ficha de selección de beneficiarios y el Índice de Calidad de Vida, para la Red de Protección y Promoción Social y para los Programas Focalizados en extrema pobreza en general».
- Resolución N° 595/2012 «Aprobación del Manual Operativo del Programa Tekoporã».
- Resolución N° 109/2015 «Incremento de montos de TMC».
- Resolución N° 43/2015 «Protocolo de Atención a Comunidades Indígenas».
- Resolución N° 769/2015 «Por la cual se establece el monto a ser pagado a las familias con discapacidad severa, en el marco del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas TMC-*Tekoporã* de la Dirección General de Protección y Promoción Social de la Secretaría de Acción Social, dependiente de la Presidencia de la República».
- Resolución N° 563/2016 «Por la cual se abroga la Resolución N° 595/2012 y se aprueba el Manual Operativo del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) *Tekoporã*, de la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República».

## Anexo: Lista de entrevistas realizadas

<b>Actores entrevistados</b>	<b>Fecha</b>	<b>Lugar</b>
Experta 1	21-11-2017	Fernando de la Mora
Experto 2	21-05-2019	Asunción
Experta 3	15-06-2021	Paraguarí
Experto 4	17-10-2022	Caballero
Experto 5	17-10-2022	Yaguarón
Técnico SAS 1	01-11-2017	Fernando de la Mora
Técnica SAS 2	08-11-2017	Asunción
Técnico SAS 3	17-11-2017	Fernando de la Mora
Técnico SAS 4	30-05-2018	Asunción
Técnica SAS 5	07-06-2018	Asunción
Técnico SAS 6	04-10-2019	San Lorenzo
Técnico SAS 7	19-03-2021	Fernando de la Mora
Técnico SAS 8	08-02-2023	Asunción
Beneficiaria 1	22-09-2017	Escobar
Beneficiaria 2	01-07-2021	Escobar
Beneficiario 3	28-07-2022	Caballero
Beneficiario 4	28-07-2022	Caballero
Beneficiaria 5	16-10-2022	Caballero
Beneficiaria 6	16-10-2022	Caballero
Beneficiaria 7	16-10-2022	Caballero
Beneficiaria 8	16-10-2022	Caballero
Beneficiaria 9	21-10-2022	Yaguarón
Beneficiaria 10	21-10-2022	Yaguarón
Beneficiaria 11	21-10-2022	Yaguarón