



ACTIVIDAD PARLAMENTARIA EN EL SUBSISTEMA DEL *BOLSA FAMILIA*: GRUPOS ORGANIZADOS Y LA ESTRUCTURA DE LAS RELACIONES DE INTERÉS

Pedro Aluizio Resende Leão¹

Resumen: Respondiendo a la escasa representación de las investigaciones relativas a las políticas que influyen en las estructuras de gobernanza del Bolsa Família, como la política parlamentaria y los grupos de interés, este trabajo identifica los patrones de organización colectiva entre los miembros de este subsistema, así como algunos de los intereses organizados que influyen en el diseño del programa. A partir del análisis de los discursos parlamentarios de las 55^a (2015-2018) y 56^a (2018-2020) legislaturas federales brasileñas, esta investigación explora este entorno desde dos importantes antecedentes teóricos, la perspectiva neoinstitucionalista y la pluralista. Utilizando una metodología del Narrative Policy Framework, fue posible observar que algunos factores externos e internos influyen potencialmente en el comportamiento parlamentario en este ámbito político, y que gran parte de la actividad de los grupos y diputados en relación con esta política puede ser explicada por las prescripciones teóricas adoptadas, como la retroalimentación política y las coaliciones ideacionales.

Palabras clave: Programa Bolsa Família; Poder Legislativo; Intereses organizados; Neoinstitucionalismo; Enfoque de las Coaliciones Defensoras.

1. Introducción

La creciente madurez de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTCC) en América Latina parece ser uno de los factores que atraen la atención de la literatura sobre procesos de toma de decisiones hacia el estudio de patrones de coordinación política entre los actores de estos subsistemas. Asimismo, la creciente expansión del Marco de las Coaliciones de Causa (MCC) como un modelo eficiente, comprobable y predictivo del comportamiento político hizo que estos trabajos se dedicaran principalmente a mapear coaliciones de intereses, sistemas de creencias y evaluar los supuestos teóricos del MCC desde una perspectiva comparativa (LOMELÍ, 2019; TOMAZINI, 2016).

A pesar de estos avances, las investigaciones que emplean diferentes enfoques teóricos para analizar los límites y las ganancias potenciales que los modelos contrastantes pueden tener para explicar el comportamiento colectivo de los parlamentarios, grupos de interés, individuos y organizaciones de la sociedad civil en la política de los programas de transferencias de fondos son todavía extremadamente raros. Por lo tanto, este trabajo pretende contribuir con una caracterización de los patrones de organización colectiva en el subsistema *Bolsa Família*, a partir de una manifestación visible de intereses organizados: la actividad parlamentaria.

¹ Estudiante de master en Ciencias Políticas de la Universidad de São Paulo (USP), Licenciado en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais (PUC Minas) y miembro del Centro Interinstitucional de Análisis de Políticas Sociales (CIAPSoc/UFGM). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7647-6780>; Email: pedroarleao@usp.br / pedro27leao@gmail.com

Para ello, hemos adoptado dos objetivos principales: (1) identificar algunos de los individuos y grupos de interés que son potenciales influenciadores de esta política pública durante el período y (2) describir el comportamiento parlamentario asociado al programa e inferir, a partir de ello, los posibles formatos de organización colectiva dentro del universo del subsistema. Las preguntas fundamentales que guían este trabajo son: (1) ¿cuáles son los individuos y grupos de interés citados en los discursos parlamentarios sobre el *Programa Bolsa Familia* (PBF) y (2) cuáles son los patrones colectivos de coordinación de políticas que la articulación discursiva parlamentaria puede indicar?

Intentando responder a estas dos preguntas y contribuir a la comprobación de algunas hipótesis teóricas del campo, se movilizaron dos modelos de distintas sedes ontológicas para prescribir cómo pueden ocurrir los comportamientos colectivos en esta esfera de política pública. El enfoque de retroalimentación de políticas (PIERSON, 1993), en la tradición neoinstitucionalista, y el Marco de las Coaliciones de Causa (SABATIER y WEIBLE, 2007), en el campo pluralista, apuntan a diferentes imágenes de los medios de los recursos políticos y diferentes estructuras de coordinación de políticas. Como se explorará más a fondo en la sección teórica, el primer enfoque enfatiza las retroalimentaciones positivas y los efectos de bloqueo como posibles guías para la organización colectiva. Por el contrario, el MCC explora las creencias políticas y las cuestiones de ideas como los principales factores que promueven la organización entre los individuos.

La aplicación empírica de estos conceptos ha llevado a esta investigación a probar dos posibles hipótesis alternativas sobre el tema. El primer enfoque ve la política *Bolsa Familia* como una institución en sí misma, que condiciona la percepción y el compromiso colectivo dentro de su arena y, dadas las limitaciones de la dependencia del camino (SKOCPOL, 1995; PIERSON, 1993), dicta una acción convergente de los grupos políticos a favor de continuidad institucional del programa. El segundo prescribe que la organización de intereses en el subsistema se basa en divisiones ideológicas y de ideas, en las que los jugadores tienen creencias políticas distintas sobre cuál debería ser el propósito y el formato del PBF, lo que lleva a la organización de coaliciones rivales.

Estas dos hipótesis fueron evaluadas con base en los conceptos propuestos por el Marco de Política Narrativa (MPN) y la metodología ya aplicada por McBeth, Shanahan y Jones (2005). Al igual que los autores, este trabajo movilizó elementos característicos del MPN para realizar un análisis de contenido cualitativo de los discursos parlamentarios sobre el PBF y la medición estadística de los hallazgos. Para el análisis cualitativo, la atención se centró en la identificación de indicadores y elementos narrativos de cómo los parlamentarios interpretan (i) el "contexto" (escenario) de la implementación del *Bolsa Familia* (los problemas políticos a tratar); (ii) indicadores de cómo fueron descritos los "villanos" (rivales políticos) y su papel en los problemas; y (iii) qué soluciones y alternativas de política se propusieron ("moralaja de la

historia/soluciones"). Todos estos conceptos son claves, según el MPN, para comprender las posiciones políticas, la participación política y el compromiso colectivo. Luego, se asignaron puntajes a cada discurso en cada indicador y, finalmente, se realizaron pruebas de significación estadística.

Esta metodología se aplicó para analizar el discurso de los diputados de la 55ª legislatura federal (2015-2018). En una muestra aleatoria, se escogieron el 24% (40 discursos) de un conjunto de 168 discursos en plenaria encontrados con las palabras clave " *Bolsa Família*"; durante el período comprendido entre 2015 y 2018. El énfasis en la 55ª legislatura en la Cámara de Diputados se debe a que es la legislatura más recientemente concluida y también por haber jugado un papel protagónico en el juicio político presidencial de 2016, lo que nos permite analizar acciones antes y después de un notable reemplazo de la coalición gobernante.

Además de estos, se seleccionaron para el análisis importantes eventos parlamentarios que tenían en su agenda temas relacionados con el programa *Bolsa Família*: tres reuniones ordinarias del *Comité de Seguridad Social y Familia* (CSSF) - el 12/02/ 2015, 10/04/2017 y 19/10/2017 -, con los Ministros de Desarrollo Social y Combate al Hambre (*Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre*) (MDS), Tereza Campello y Osmar Terra; y tres seminarios parlamentarios (13/08/2015, 20/11/2017, en Salvador, y 20/11/2017, en Porto Alegre), para discutir los diez años y la situación actual del *Sistema Único de Asistencia Social* (SUAS) (2017). En los actos extra Plenarios se analizaron 38 intervenciones parlamentarias. En la 55ª legislatura se analizaron 78 intervenciones².

Para lograr el primer objetivo, además de los discursos de la 55ª legislatura, también se rastreó a los grupos de interés en documentos de la 56ª legislatura: dos audiencias públicas, referentes al dictamen sobre el proyecto de ley 6072/19, que pretende reformular los beneficios económicos del PBF (03/03/2020), y sobre la propuesta de cambio de formato del CADÚnico, el registro único de programas sociales del Gobierno Federal (05/14/2021). También hemos analizado los documentos del lanzamiento del Frente Parlamentario Mixto en Defensa de la Renta Básica (21/07/2020). En total las dos legislaturas, en este subsistema se encontraron más de 150 actores políticos, entre parlamentarios, movimientos sociales, influenciadores y grupos de interés organizados.

2 Dos hipótesis para analizar el compromiso colectivo

2.1 Enfoque de Retroalimentación de Políticas, una hipótesis neoinstitucionalista

El enfoque de retroalimentación de políticas lleva la genética del institucionalismo histórico. Analiza grupos de interés, élites políticas y patrones de participación política desde la perspectiva de la relación entre individuos e instituciones. Con el argumento de que las

² Los discursos pueden ser encontrados en la página oficial de discursos y debates del sitio web de la Cámara de Diputados de Brasil (<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas>)

instituciones tienen una notable capacidad para determinar el comportamiento individual, el enfoque de retroalimentación de políticas avanza desde la comprensión de las instituciones formales (órdenes legales) a la interpretación de que las políticas públicas son instituciones por excelencia y, por lo tanto, fuente de incentivos y restricciones colectivas. (PIERSON, 1993; PIERSON, 2006).

Como tales, las políticas públicas poseen un estatus que les otorga una serie de atribuciones que establecen los ámbitos de acción y limitan las posibilidades estratégicas de los parlamentarios y grupos de interés. La principal es sin dudas el principio de autorrefuerzo institucional. Gran parte de la literatura enfatiza que, una vez establecido, el diseño de políticas públicas crea una serie de restricciones e incentivos que llevan a las personas y al subsistema a un “bloqueo institucional” (o efectos de bloqueo) (PIERSON, 1993; SKOCPOL, 1995), donde los costos de cambio son considerablemente más altos que los costos de mantener la trayectoria. Este es el supuesto central de la teoría de la dependencia de la trayectoria, enfatizada por el institucionalismo histórico.

Durante el proceso de implementación, las políticas crean y cristalizan redes de intereses, que se relacionan con sus propias capacidades operativas y burocráticas y con las capacidades de implementación de otras políticas públicas. Operando en una "complementariedad institucional", las políticas crean redes interdependientes entre sí y estructuran un conjunto de justificaciones para el mantenimiento y legitimación de sus prácticas (INGRAM, SCHNEIDER; DELEON, 2007).

Esta estructura fuerza la dinámica de composición de los grupos de interés, movimientos sociales y empresarios políticos, quienes ajustan su comportamiento al entorno propuesto por la institución y retroalimentan sus propias prácticas y motivaciones (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007; PIERSON, 1993). Es cierto que esta estructura no significa una pacificación de la arena política, ni proporciona un ambiente libre de relaciones conflictivas (LOWI, 1964)³.

Para comprender el fenómeno del automantenimiento o la dependencia de la trayectoria de las prerrogativas institucionales anteriores, los recursos y los incentivos son elementos clave. En el caso de los grupos de interés, el botín, el acceso privilegiado, las formas de financiamiento, los atajos organizacionales, los medios privilegiados de información, la especialización y la visibilidad son algunos de los elementos que permiten a estos actores políticos desarrollar estrategias e intereses para continuar e intensificar el ya establecido diseño institucional de políticas públicas⁴ (PIERSON, 1993). En este contexto, la política pública crea

³ Aunque representativo de esta agenda de investigación, el modelo de arenas de Lowi (1964) no será utilizado en este artículo.

⁴ Una vez más, es importante reforzar que el bloqueo institucional no es sinónimo de consenso político, sino de dependencia de la trayectoria. Puede haber múltiples (incluso conflictivas) relaciones políticas dadas por la institución.

relaciones institucionalizadas y reglas de inclusión y exclusión de actores, o “incentivos selectivos” que propician la participación de grupos que se relacionan de alguna manera con ese diseño institucional (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007; SKOCPOL, 1995).

Juntas, estas limitaciones crean formas específicas de definición colectiva de los problemas, alteran las preferencias y crean nichos específicos de emprendimiento político, que pueden superar problemas de acción colectiva dentro de los grupos y en la relación entre los grupos y el entorno representativo (PIERSON, 1993). En las relaciones entre grupos y parlamentarios, la consolidación de una política pública puede propiciar puntos especiales de acceso a la estructura de toma de decisiones al permitir el acceso de algunos grupos y dificultar el acceso de otros, lo que fortalece la institucionalidad preexistente. Skocpol (1995, p. 54) muestra que:

la estructura general de las instituciones políticas brinda acceso y fuerza a algunos grupos y alianzas, alentando y recompensando así sus esfuerzos para dar forma a las políticas gubernamentales, al mismo tiempo que niega el acceso y la fuerza a otros grupos y alianzas que operan en la misma política nacional.

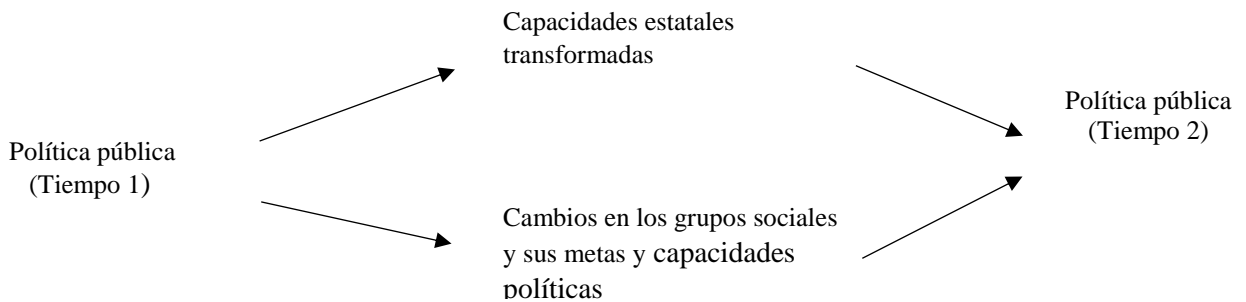
Este componente puede impactar el acceso de los grupos a los foros y reuniones deliberativas, e impactar fuertemente la distribución ideológica y programática en estos ambientes. Como también muestra Skocpol (1995), los efectos de retroalimentación determinan fundamentalmente el entorno social de los grupos y parlamentarios a través de dos mecanismos principales: transformando las posibilidades administrativas y afectando las identidades sociales. Según el autor, las políticas pueden afectar los objetivos, las capacidades de movilización y la constitución de las identidades de estos grupos, determinando el tono del subsistema.

Para los parlamentarios, la estructura de la política pública ejerce fuerza institucional principalmente a través de los órdenes administrativos previamente implementados. Para Pierson (1993), las capacidades estatales instaladas, los resultados de las políticas públicas y las burocracias ya en funcionamiento influyen en los cálculos de los políticos. De manera similar, Skocpol (1995) ve que las retroalimentaciones negativas pueden reducir los programas, mientras que las retroalimentaciones positivas pueden influir en su continuidad y profundización (o éxito)⁵. El “éxito” de las políticas públicas ocurre cuando “potencia el tipo de capacidades estatales que pueden promover su desarrollo futuro, y especialmente si estimula grupos y alianzas políticas para defender la continuidad y expansión de la política” (SKOCPOL, 1995, p. 59). Este elemento teórico será importante para el siguiente análisis empírico. Volveremos a

⁵ Vale la pena enfatizar que “retroalimentación positiva” no necesariamente significa continuidad o estabilidad de la política pública. Es más exacto entender que los mecanismos de retroalimentación positiva conducen a una continuidad en la “dirección ya establecida”. En nuestro contexto, “retroalimentación positiva” se aplica al mecanismo de profundización o refuerzo del PBF, lo que no significa que estos mecanismos no puedan describir, en otras investigaciones, una situación de mantenimiento de una trayectoria de inestabilidad o cambio.

ello.

Así, en el modelo centrado en políticas, las políticas públicas pueden reafirmar sus propias estructuras y las de otras políticas por los medios señalados en el diagrama



Fuente: Skocpol (1995, p.58).

2.2 El Marco de las Coaliciones de Causa (MCC), un diagnóstico pluralista

Dado que los cambios en las políticas públicas son el resultado de patrones de coordinación colectiva, el MCC también tiene mucho que expresar sobre la cooperación de grupos y políticos en los foros de toma de decisiones. La novedad es que el compromiso colectivo no depende, exclusivamente, de condicionantes institucionales -como en el modelo anterior. De hecho, el MCC admite la importancia de que las instituciones formen intereses y coaliciones, pero son las divisiones ideacionales y las coaliciones de causa las que explican los procesos de coordinación de políticas (JENKINS-SMITH, NOHRSTEDT, et al., 2018).

En este punto, se puede observar que la dirección causal en la relación entre las políticas públicas y el comportamiento de los grupos se invierte cuando comparado con el modelo neoinstitucionalista. En el MCC, la principal forma de articulación política es la coalición de causa, que tiene como principal elemento de unión de los individuos los sistemas de creencias compartidas (SABATIER; WEIBLE, 2007). A través de tres niveles de creencias, se articulan en amplias y plurales coaliciones de políticos profesionales, individuos y grupos de interés, asociaciones, comunidades epistémicas, periodistas, entre otros (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Los tres niveles de creencias postulados por el MCC hacen que los individuos interactúen desde profundos mecanismos normativos hasta instrumentales de política pública. El primer nivel, *creencias centrales profundas*, comprende concepciones filosóficas sobre la naturaleza humana y los valores ontológicos. El segundo, las *creencias políticas centrales*, está dado por las orientaciones relativas a las preferencias políticas, la autoidentificación con los grupos sociales y los posibles tratamientos de los problemas sociales. Finalmente, están los

aspectos secundarios, que son ideas que determinan aspectos puntuales e instrumentales de las capacidades de las políticas públicas (SABATIER; WEIBLE, 2007; VICENTE, 2015; JENKINS-SMITH, NOHRSTEDT, et al., 2018). Jenkins-Smith et al (2018) argumentan que el núcleo de la política es el conjunto de creencias que mayoritariamente unifica una coalición, o una colectividad que comparte ciertos supuestos de los diseños de políticas públicas. Este es incluso uno de los factores que pueden superar los costos de la acción colectiva, según el MCC. Esta es también la razón por la cual Jenkins-Smith et al. (2018, p. 145) afirman que “el MCC supone que las políticas públicas y los programas son la traducción de creencias orientadas a políticas y pueden conceptualizarse y medirse jerárquicamente, como sistemas de creencias”.

Así, las coaliciones buscan materializar un conjunto de teorías en sus múltiples niveles, incidiendo en el comportamiento de las instituciones y capacidades estatales a través de acciones coordinadas y estrategias conjuntas, que se sustentan en creencias compartidas (SCHLAGER, 1995; WEIBLE, 2018). Por lo tanto, el aspecto ideacional, que atañe a las divisiones entre izquierda-derecha, liberalismo y socialdemocracia, entre otros elementos ideacionales, cobra importancia en esta perspectiva, si bien no son los únicos, pueden ser condiciones potenciales para la acción colectiva (WEIBLE, 2018).

En el ejercicio de la acción política impulsada por intereses, el funcionamiento de los grupos y coaliciones hacia la política pública no está desligado del contexto en el que se sitúan. Los factores contextuales como el entorno político, la intensidad del conflicto, las disputas institucionales y la amenaza percibida impuesta por los oponentes pueden determinar especialmente las opiniones sobre las políticas públicas (JENKINS-SMITH; NOHRSTEDT, 2018). Será especialmente interesante observar esta condición en los discursos sobre el PBF durante el juicio político a Dilma Rousseff.

En el MCC, cuatro factores pueden contribuir a cambios mayores o menores en las políticas públicas: choques internos y externos, aprendizaje de políticas y acuerdos negociados (SABATIER; WEIBLE, 2007; VICENTE, 2015). Para nuestros objetivos de comprender la formación de coaliciones y la acción colectiva en el PBF, dos condiciones de cambio de políticas son importantes para nosotros: el aprendizaje de políticas y los acuerdos negociados. El aprendizaje de políticas se refiere al fenómeno de actores y coaliciones que incorporan nuevos supuestos cognitivos resultantes de nueva información o nuevas experiencias, que pueden conducir a la revisión de objetivos e instrumentos de política pública (SABATIER; WEIBLE, 2007). Una de las formas en que puede tener lugar el aprendizaje es a través de la incorporación de nuevas ideas de una coalición a otra. El llamado aprendizaje entre coaliciones es un fenómeno en el que la coalición A aprende de la coalición B sobre nuevos significados o sobre la importancia de nuevos elementos y conceptos de política pública (JENKINS-SMITH, NOHRSTEDT, 2018).

Al respecto, el MCC sugiere algunas hipótesis que pueden ser válidas para analizar más

a fondo el problema. Una de ellas es que el aprendizaje entre diferentes sistemas de creencias es más probable cuando hay un foro que tiene suficiente prestigio para que participen actores de diferentes coaliciones o cuando este foro está dominado por reglas profesionales (VICENTE, 2015). La segunda es que es más probable que los problemas con datos cuantitativos y abundantes que se aceptan colectivamente induzcan el aprendizaje que los problemas con datos imperfectos, subjetivos o no solidificados (JENKINS-SMITH, NOHRSTEDT, 2018).

Los acuerdos negociados, como elementos de cambio, son posibles salidas de cuando las coaliciones se encuentran en una situación de “desplazamiento diabólico”, o estabilidad conflictiva, que las obliga a negociar acuerdos que permitan avanzar en el tema central de la política pública y, por tanto, ser cambiado. Los acuerdos negociados pueden verse como un gran avance contra un statu quo de larga data, o un acuerdo subóptimo, pero necesario, entre coaliciones y sistemas de creencias, que conduce a un cambio significativo en la estructura de la política pública (JENKINS-SMITH; NOHRSTEDT, 2018; SABATIER; WEIBLE, 2007).

Estas categorías de comportamiento y cambio institucional serán movilizadas para tratamiento estadístico y análisis empírico con el fin de proporcionarnos el marco teórico para analizar cómo se lleva a cabo la organización colectiva en el subsistema *Bolsa Familia*. Sobre la organización colectiva, el MCC afirma que es válido pensar en un subsistema con dos o más coaliciones, y que la distribución de poder y recursos entre ellas puede ser equilibrada o con un fuerte predominio de una coalición dominante. Cuando hay predominio, el subsistema está dominado por una "coalición hegemónica" que tiene mayores recursos de información, coordinación, acceso y financiamiento, y "coaliciones minoritarias" que tienen menos medios para representar e influir en la política pública en foros y debates (SABATIER; WEIBLE, 2007).

3 Operacionalización de dos enfoques de decisión en política pública desde el Marco de Política Narrativa

Utilizando el Marco de Política Narrativa (MPN) como herramienta epistemológica y metodológica, partimos de la premisa de que es posible captar interacciones, intereses, creencias y organización política a través del análisis del discurso de los actores políticos. Para el MPN, los actores políticos entienden el mundo a partir de narrativas, que son “una historia con una secuencia temporal de eventos que se desarrollan en una trama que se completa con momentos dramáticos, símbolos y personajes arquetípicos que culminan en una moraleja de la historia” (JONES; MCBETH, 2010, p. 329).

Por lo tanto, las narrativas son tanto un patrón de cognición, un método en el que los individuos interpretan la realidad, como un patrón de comunicación, una forma en que argumentan, actúan políticamente y operan sus intereses (JONES; MCBETH, 2010). Así, los hechos y acontecimientos del sistema político, así como los rivales y objetivos políticos pueden

transformarse en un arco narrativo. Las narrativas pueden tanto construir socialmente la realidad como pueden ser un instrumento metodológico para que los investigadores realicen diagnósticos sobre problemas de política pública y comportamiento político, entre otras cuestiones (SHANAHAN; JONES, 2018).

En la perspectiva estructuralista del MPN, las narrativas se pueden organizar en forma y contenido. La forma se refiere a la estructuración de la narrativa, o los elementos narrativos movilizados como componentes de una historia. El primero de estos componentes es el "contexto", que puede entenderse como el ambiente en el que se sitúan las políticas públicas, tales como las problemáticas dadas por las relaciones políticas en otros ámbitos, las condiciones económicas y sociales del momento, y las condicionales institucionales y jurídicas en que tiene lugar el asunto de la política. Los "personajes" se refieren a los diseños interpretativos que pueden asumir los actores políticos: los aliados pueden convertirse en "héroes", los rivales pueden describirse como "villanos" y los beneficiarios de las políticas pueden verse como "víctimas" u otras categorías (MCBETH; SHANAHAN; JONES, 2005). Finalmente, la "moraleja de la historia" conlleva la intencionalidad del actor. La moraleja de la historia puede ser vista como la "solución" defendida por un actor al problema que enfrenta (JONES; MCBETH, 2010). Es la comunicación de las alternativas preconizadas como técnica o moralmente superiores (SHANAHAN; JONES, 2018).

El segundo núcleo del MPN, el contenido, puede mencionar el sistema de creencias o el contenido que los individuos quieren habilitar a través de la narrativa. Incrustado en los elementos de la estructura narrativa, el análisis de contenido puede presentar divisiones ideológicas o relaciones partidistas entre actores y grupos políticos (JONES; MCBETH, 2010). Por lo que propone esta investigación, la relación entre los elementos narrativos y lo que pueden expresar en términos de contenido juega un papel central en la identificación de patrones de organización en grupos o coaliciones.

A continuación, se revela cómo los elementos del MPN pueden articularse y formar codificaciones que allanan el camino para identificar las relaciones colectivas en el subsistema *Bolsa Família*. Aplicando estos elementos centrándonos en grupos y coaliciones, hemos formulado ecuaciones estadísticas que consideran elementos del "arco narrativo", que identifica la prevalencia de argumentos de neoinstitucionalismo o pluralismo.

3.1 Ecuación 1: el "contexto", ¿un problema institucional o ideacional?

La inmersión de la política pública en un ambiente dictado por problemas institucionales, ideacionales o incluso culturales puede determinar las estructuras de participación colectiva y los patrones asociativos. Las asociaciones entre individuos, dependiendo del contexto, pueden darse en base a conflicto intenso, o no conflictivo; sobre bases técnicas o emocionales (JONES y MCBETH, 2010). Esta concepción es útil para señalar

las principales divisiones que rodean al subsistema PBF. Suponemos que las bases de asociación existentes en el subsistema *Bolsa Família* pueden ser analizadas mirando el "problema principal" dado por el contexto (SHANAHAN; JONES, 2018). Por lo tanto, este es el primer indicador sobre la organización colectiva en este subsistema. A partir de la pregunta "¿qué problemas contextuales tienen predominio en el discurso parlamentario?" la organización colectiva puede seguir dos parámetros distintos:

A los ojos del MCC, dos puntos principales definirían un problema contextual para los actores políticos: (1) las controversias entre los grupos tienen lugar fundamentalmente a nivel del núcleo de políticas y de las creencias profundas, y (2) las coaliciones se articulan en una mirada de subsistemas y juegan en un escenario observando eventos y determinantes en otros (SABATIER; WEIBLE, 2007). Esto sugiere que los diputados verían los problemas *de Bolsa Família* desde un entorno contextual más amplio, en el que las rivalidades en otras arenas y locus políticos influyen significativamente en las posiciones en el PBF.

Para el neoinstitucionalismo, los individuos que forman parte de cada subsistema tienen acciones conformadas principalmente por los determinantes de esa política pública, y por lo tanto tienden a ver como un "problema contextual" aquellas situaciones en las que se cuestionan reglas y normas específicas de ese programa (ej. la interrupción funcional del programa o la alteración de las pautas de acceso de los beneficiarios, por ejemplo). Dado el principio de dependencia de la trayectoria, un problema contextual relevante, desde este punto de vista (SKOCPOL, 1995) es la conservación de la estructura institucional y el "problema" tiende a estar más restringido al PBF.

Sobre esta base, la primera prueba codifica si los problemas elementales del contexto del subsistema están dados predominantemente por divisiones de orden ideacional/ideológico (hipótesis pluralista), que extrapola el dominio del PBF o predominantemente institucionalizados y restringidos a los efectos de la institución (del PBF) sobre los individuos. Para ello, se utilizó la misma metodología de McBeth, Shanahan y Jones (2005) y la métrica fue estructurada a partir del análisis de contenido cualitativo de Elementos Narrativos (EN) que poseen como tema la "problemática institucional" menos los Elementos Narrativos que tienen una "problemática ideacional" como elemento central. La diferencia fue estandarizada (dividida) por la suma de los Elementos Narrativos que hacen referencia al contexto/problema en cuestión (MCBETH; SHANAHAN; JONES, 2005). A continuación, existe la siguiente ecuación de "contexto":

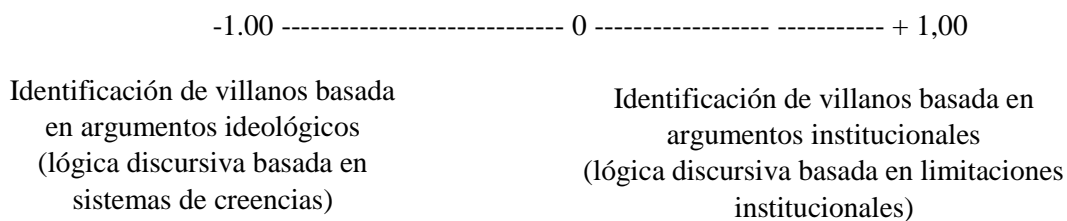
$$\frac{\text{NE (contexto institucional/limitado)} - \text{NE (contexto ideológico/amplio)}}{\text{Total NE sobre el contexto/problema}}$$

A cada discurso parlamentario se le asignó la "Puntuación de contexto" de -1,00 a

NE (villanos desviados institucionalmente) – NE(villanos ideológicos)

Total NE sobre villanos

Además, en esta fórmula, las puntuaciones negativas indican la prominencia de líneas narrativas que enfatizan aspectos ideacionales/ideológicos de los villanos y, por lo tanto, divisiones y coaliciones basadas en creencias (*creencias centrales profundas* y *creencias centrales políticas*). Las puntuaciones positivas enfatizan argumentos conservacionistas y de base institucional (en los que el villano no se caracteriza por su elección ideológica, sino por sus conflictos con las instituciones del PBF), lo que indica un fuerte apego del enunciador al *Programa Bolsa Familia*. El cálculo del promedio de la distribución de las observaciones genera la puntuación de "villanos" que se puede asignar dentro de la escala:



3.3 Ecuación 3: La moraleja de la historia

Como hemos visto, en las políticas públicas, la moraleja son las soluciones burocráticas, las acciones morales o normativas que los actores juzgan necesarias, o los cambios propuestos en las políticas públicas. Se compone de soluciones políticas (qué hacer) y acciones efectivas (cómo hacer) (JONES y MCBETH, 2010). Para esta investigación, la moraleja del relato y la solución presentada por cada diputado al problema identificado también pueden ser un indicador del patrón de organización colectiva en el subsistema.

Para instrumentalizar este aspecto, la atención se centró en los elementos de la narrativa que se refieren al diseño institucional del programa, su estado. Cuando se debaten cuestiones relativas al diseño del PBF, la identificación de un cierto consenso entre los parlamentarios sobre el statu quo del programa, en el que los actores reafirman con argumentos institucionales su prevalencia, puede ser un fuerte indicador de que existe una distribución de intereses dictada por las limitaciones institucionales del PBF. Esta perspectiva es representativa de la hipótesis neoinstitucionalista y, una vez más, la asumimos con base en las premisas teóricas de los efectos de bloqueo y la dependencia de la trayectoria.

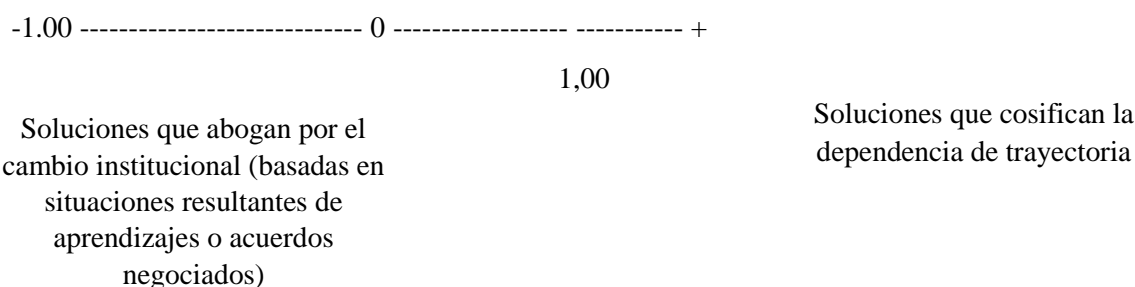
Por otro lado, en el argumento del MCC, los cambios en las políticas públicas son el resultado de aprendizajes, choques (externos e internos) y acuerdos negociados. La identificación de elementos narrativos que apoyen soluciones de cambio institucional y se refieran a cualquiera de estos cuatro mecanismos puede indicar la existencia de coaliciones de interés que posean patrones de asociación como lo señala el Marco de las Coaliciones de Causa

(JENKINS-SMITH; NOHRSTEDT, 2018). Sin embargo, los choques externos e internos pueden ser una fuente explicativa del cambio institucional tanto para el MCC como para el institucionalismo histórico (MARZO; OLSEN, 2006). Por ello, nos centraremos en los elementos narrativos que sustentan las soluciones y que hacen referencia a acuerdos negociados o aprendizajes.

A continuación, se encuentra la ecuación para la puntuación "moraleja de la historia/soluciones":

$$\frac{\text{NE (status quo + limitaciones institucionales)} - \text{NE (cambio + aprendizaje o factores ideológicos)}}{\text{Total NE sobre soluciones para el PBF}}$$

Los resultados obtenidos de la puntuación de "solución" asignan puntajes de -1.00 a +1.00 a cada manifestación parlamentaria, donde -1.00 significa que todas las soluciones propuestas por el diputado en cuestión son el resultado de aprendizajes o negociaciones y abogan por cambios institucionales (que todos los elementos narrativos identificados abogan por cambios en la estructura del PBF, ya sea por aprendizaje o por negociación política con otros actores); y +1,00 significa que todas las soluciones propuestas defienden el statu quo del programa o una mayor expansión del PPD, en una línea de argumentación que podría verse como consistente con el enfoque de retroalimentación de políticas. El promedio de la distribución de las observaciones genera la puntuación de "solución" que se puede asignar dentro de la escala:



Antes de proceder al análisis de los resultados, son necesarios algunos comentarios. En primer lugar, no se dice en este documento que el neoinstitucionalismo (enfoque de retroalimentación de políticas) sea sinónimo de estabilidad, ni que el MCC sea sinónimo de cambio continuo. Ambas teorías tienen respuestas para el fenómeno del cambio, así como para los de la estabilidad. Lo que se hace aquí es únicamente codificar segmentos narrativos que puedan relacionarse con cada explicación teórica y probar hipótesis. Segundo, la indexación que hace este trabajo (en una gradación) es una simplificación de los supuestos teóricos, para

operacionalizarlos. Las relaciones colectivas son un fenómeno mucho más complejo que involucra factores explicables por ambas teorías. Lo que llamamos, por ejemplo, el "patrón de cognición máximo impulsado por las instituciones" es solo un tipo ideal, y claramente no existe tal cosa como un comportamiento exclusivamente impulsado por las instituciones. Tenemos aquí sólo artificios que nos ayudan a comprender el fenómeno de la asociación colectiva. Finalmente, no se dice que el MCC sea exactamente lo contrario de neoinstitucionalismo o viceversa. Dadas sus naturalezas teóricas, incluso si quisiéramos, tal pensamiento dualista sería inconcebible e inapropiado. Por los límites dentro de los cuales este trabajo se propone operar, creemos que no es problemático relacionar, contrastar y explorar el potencial de cada perspectiva.

4 Interpretación de los resultados: Bolsa Familia, grupos y patrones coordinativos en un subsistema poco explorado

4.1 Grupos de interés, individuos y organizaciones colectivas en el subsistema *Bolsa Familia*

El mapeo de grupos de interés e individuos en el subsistema PBF, solo en los discursos de las legislaturas 55th y 56th, han revelado una extraordinaria cantidad y variedad de actores que potencialmente inciden en este programa. Como la dinámica de intereses está “presente en toda decisión parlamentaria o gubernamental” (MANCUSO y GOZETTO, 2018, p. 17), esto puede revelar la complejidad de un subsistema poco explorado y mostrar el potencial que investiga en este campo. En total, se identificaron 71 grupos, con los más diversos grados de formalización, e individuos con diferentes niveles de autonomía o asociación grupal (todos los grupos e individuos identificados se enumeran en el Anexo I).

Para observarlos, es necesario hacer uso de la visión de Mancuso y Gozetto (2018) de que⁷ los actores de lobby pueden ser de los más variados tipos. Pueden ser individuales o grupos. Entre los individuos, nos parece que en el PBF juegan un papel preponderante los lobistas voluntarios, es decir, aquellos que trabajan en defensa de los intereses de algún grupo o división, pero que no tienen responsabilidades y contrapartidas como un “lobista formal” (MANCUSO y GOZETTO, 2018). Entre ellos, se destacan principalmente miembros de comunidades epistémicas y centros de investigación y activistas por la expansión y mejora del programa. La posición general de este primer grupo de actores ha sido fortalecer el sistema de garantía del ingreso nacional y defender un enfoque técnico del PPD, al abogar con los parlamentarios por la importancia de aplicar la evidencia científica para pensar aspectos como focalización, condicionalidades, puertas de salida, resultados y balances económicos. Las

⁷ El lobby, en la definición de estos autores, es el concepto que se da cuando “los agentes sociales toman la iniciativa de contactar a miembros del poder público con capacidad de decisión, para presentarles sus intereses y demandas” (MANCUSO y GOZETTO, 2018, p. 20). Entendemos que esta definición puede ser adecuada para conceptualizar lo que aquí llamamos “grupos de interés”.

acciones de estos grupos/individuos se han dado principalmente a través de presentaciones técnicas en audiencias públicas de la CSSF (Comité de Seguridad Social y Familia).

Cuando se relacionan con los grupos, Mancuso y Gozetto (2018) muestran que también pueden ser actores estatales, grupos administrativos o burocráticos, ubicados en los tres niveles del Estado brasileño: municipios, estados y la Unión Federal. Esta definición abre la posibilidad de identificar a los órganos colegiados nacionales y estatales y a los consejos de gestores de asistencia social como potenciales grupos de interés, con especial centralidad del Colegio Nacional de Gestores Municipales de Asistencia Social (CONGEMAS) y el Foro Nacional de Secretarías Estatales de Asistencia Social (FONSEAS). Varias veces se identificó la importancia del CONGEMAS como una "institución a ser escuchada". Es destacable la actuación de grupos representantes de los intereses de las municipalidades. Además del CONGEMAS, el Frente Nacional de Alcaldes, el Consejo de Gestión Intermunicipal del *Bolsa Família* y las Uniones Estaduales de Municipios fueron grupos activos en los eventos parlamentarios.

Atribuimos la importancia relativa de los grupos de interés municipales al propio diseño del PBF, articulado sobre estrategias de descentralización (IGD-M) y empoderamiento de las administraciones locales en la gestión del programa. Este mecanismo puede ser visto como un efecto de la institución del PBF otorgando incentivos y acceso diferenciados a estos grupos representativos (enfoque de retroalimentación de políticas). Asimismo, porque, desde su implementación temprana, *el Bolsa Família* se articula en el principio de interseccionalidad con las capacidades del Sistema de Asistencia Social (SUAS) (utilizando los aparatos del CRAS y CREAS y los profesionales del aparato del SUAS), los grupos que propugnan para la asistencia social en el país han sido estimulados a tener una participación destacada en la política del PBF – fenómeno explicable por las reglas de inclusión dadas por la política pública (PIERSON, 2006; PIERSON, 1993).

El mismo razonamiento puede aplicarse a las “organizaciones corporativistas”, es decir, a las organizaciones sindicales que influyen activamente el subsistema (MANCUSO; GOZETTO, 2018). En el subsistema del PBF, los grupos de trabajadores sociales tienen una participación notable, desde sindicatos locales hasta federaciones nacionales y asociaciones de causa. Algunos ejemplos son el Sindicato de Trabajadores Sociales de Rio de Janeiro, la Federación Nacional de Trabajadores Sociales y la Confederación Nacional de Trabajadores de la Seguridad Social. Evidentemente, la posición de estos grupos es casi unánime en defensa del fortalecimiento de las capacidades de gestión del PBF y del SUAS.

Como señalaría Pierson (1993), las políticas públicas también influyen en la participación de la opinión pública. Corroborando al autor, identificamos varios grupos de la sociedad civil que, en organizaciones autónomas, abogan por mejorar y hasta extender el modelo *Bolsa Família* (algunos hacia la propuesta de una Renta Básica). Entre ellos, podríamos identificar a la *Central Única de Favelas* (CUFA), el *Frente Brasil Popular* y los Foros de

Usuarios en Defensa del SUAS. Entre los movimientos sociales, se destaca el protagonismo de grupos que reafirman el diseño del PBF y proponen su expansión. Al mismo tiempo llama la atención la ausencia de grupos que propongan una reforma “liberalizadora” en estos programas, como la adopción de más condicionalidades o incentivos a la salida de los beneficiarios. Nuestras teorías podrían ver este problema de dos maneras: el efecto lock-in en funcionamiento, dados los "retornos institucionalmente positivos" del programa (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007) o como evidencia de una fuerte coalición mayoritaria (SABATIER; WEIBLE, 2007). De todos modos, nos parece que el Programa *Bolsa Familia* cuenta con un fuerte apoyo entre los movimientos sociales populares brasileños y expertos y agencias especializadas.

Finalmente, es importante destacar el papel de otros dos actores: las empresas y las organizaciones internacionales (OI). La participación de estos dos actores revela, en primer lugar, la participación de intereses de mercado en el ámbito de la asistencia social. Si bien este dominio social parece ser responsabilidad de la familia, la sociedad civil y el Estado, como lo señala la LOAS/93, hemos encontrado algunos elementos narrativos que parecen apuntar a encuentros entre el Poder Ejecutivo y miembros de empresas tecnológicas como Google y Facebook con respecto a la gestión del *CADÚnico* y las condicionalidades⁸. A veces se cita a las OI como productoras de informes y trabajos que enfatizan la importancia de las condicionalidades y la rentabilidad de los programas. Las acciones de estos dos actores serían mejor explicadas por el MCC, ya que las empresas pueden ser actores políticos potenciales y las organizaciones internacionales pueden ser representantes de un sistema de creencias neoliberal, liderado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (PEET, 2009).

De acuerdo con muchos estudios, las divisiones ideacionales entre los grupos de interés y los actores no estatales (especialmente las OI) parecen ser relevantes. Mientras algunos de los profesionales de la asistencia social y los movimientos sociales organizados abogan por la importancia de los beneficios en la concesión de derechos económicos y civiles, las organizaciones internacionales de Bretton Woods adoptan una posición tecnocrática en relación al PPD, que podría verse como una posición liberalizadora. En su opinión, expresada en los informes temáticos, la principal ventaja de adoptar programas de transferencias de fondos como estrategia de desarrollo es que promueve el alivio de la pobreza con bajos costos públicos. Vemos que esta diferencia ideacional entre los actores políticos en los subsistemas de programas de transferencias monetarias es uno de los factores más importantes y descuidados en este campo de estudios.

⁸ Al respecto, la ex ministra Tereza Campello notificó al CSSF el 14/05/2021: “[...] la segunda sugerencia es solicitar información, las actas de reuniones, de negociaciones, si las hubiere, contratos en curso, lo que ya se haya ofrecido a estas grandes empresas -Google, Facebook, TikTok [ByteDance] y otras- que, por lo que tenemos información, se han estado reuniendo con el Ministerio” (CAMPELLO, 2021).

4.2 Resultados e interpretaciones de los patrones de acción coordinativa, actividad parlamentaria y representación de intereses

Con base en nuestras premisas teóricas y la metodología elegida, lo que se presentará es un análisis de los discursos parlamentarios y cómo su significado político puede ser explorado por el MCC y el enfoque de retroalimentación de políticas, en lo que se refiere a la representación de intereses. Lo que presentamos en primer lugar, como uno de los resultados más significativos de esta investigación, es que el patrón de argumentación -que, como vemos, refleja la dinámica de representación de intereses- es significativamente diferente entre los dos espacios investigados (Pleno y Comité).

En todos los indicadores, las discusiones en el comité estuvieron significativamente más guiadas por elementos narrativos institucionales que por las discusiones en el Pleno. En relación con el indicador de "contexto", el puntaje positivo en el Comité (media = 0,63) y el valor p significativo (valor p = 0,000005; $\alpha = 0,05$), sugiere que los actores identifican claramente el problema contextual en esta arena desde limitaciones institucionales. En el caso de los comités, se rechazó la hipótesis nula de que no existe una diferencia estadísticamente significativa entre los puntos de vista contextuales impulsados por ideologías o restricciones institucionales e inferimos que las instituciones (las instituciones políticas del PPD) desempeñan un papel importante en la determinación del comportamiento de los parlamentarios. Este resultado es claramente explicable por el neoinstitucionalismo. Siendo el comité analizado el Comité de Seguridad Social y Familia, las prácticas sociales se cristalizan por las reglas, normas y prácticas operadas en este ámbito, las cuales son dictadas por la historia de las políticas de asistencia social y por la historia y prácticas que rodean a la Política de Seguridad Social Nacional y la gobernanza nacional de garantía de ingresos.

No se puede decir lo mismo de la puntuación del Pleno. La puntuación media de 0,08 y el valor p no significativo de 0,52 ($\alpha = 0,05$) muestran que el "diagnóstico de contexto" parlamentario en el Pleno está determinado tanto por restricciones institucionales como por sistemas de creencias ideológicas. Se advierte que este resultado puede estar claramente determinado por el ambiente político antes y después del juicio político ocurrido en 2016. Es fácil recordar que el ambiente de juicio político se caracterizó por dicotomías partidistas y polarización extrema, lo que creemos ha transformado la arena plenaria en un ambiente hostil a las discusiones especializadas y centradas en políticas. Al mismo tiempo que podemos ver al CSSF como un foro especializado que aísla al PBF de las discusiones de juicio político y preserva el comportamiento centrado en las políticas, el Pleno de la Cámara de Representantes ofreció un punto de intersección entre diferentes arenas temáticas y argumentos políticos. Esta situación generó un escenario de un compromiso colectivo muy diferente en el pleno en comparación con el Comité.

Este resultado apunta a explicaciones desde el MCC y el neoinstitucionalismo. La

complementariedad institucional explicaría que en esta situación los patrones cognitivos se vieran afectados por acontecimientos en otros espacios institucionales, según el neoinstitucionalismo. Por ende, se puede suponer que cuando una de las arenas sufrió perturbaciones importantes, todo el sistema de representación de intereses respondió en consecuencia. Por el MCC, en un momento tan crítico, donde la "intensidad del conflicto" y la "amenaza percibida planteada por los oponentes" están latentes, se sacude toda la interpretación del contexto por parte de los actores, se resignifican los sistemas de creencias y nuevos problemas pueden elevarse a prioritarios en la pauta de intereses.

Tabla 1 – Resultados generales de la ecuación 01 - “Contexto”, en la Legislatura 55ª

Ecuación 1	Frecuencia	Promedio	Estándar Dev.	n			
Intervenciones en sesión plenaria					Estadística de prueba	df	Valor p
de -1 a -0,5	12						
de -0,49 a -0,1	5						
0	3						
de 0,1 a 0,49	5						
de 0,5 a 1	14	0,08	0,81	39	0,64	38	0,43
Discursos en Comités							
de -1 a -0,5	6						
de -0,49 a -0,1	0						
0	2						
de 0,1 a 0,49	1						
de 0,5 a 1	29	0,63	0,72	38	5,33	37	0,000

Fuente: elaboración propia del autor (2021)

El análisis del indicador de "villanos" también apunta a caminos curiosos. Si bien en el Pleno se identificaron 26 elementos narrativos sobre villanos, este indicador fue tan raro en los comités (n= 7), que no es razonable construir estadísticas sobre ellos en el CSSF. Dado que esta ecuación está muy relacionada con la ecuación del contexto, los villanos más atacados en el pleno fueron los villanos "ideológicos", pero este resultado no es estadísticamente significativo (valor p = 0,1; $\alpha = 0,05$). Esto indica una primera conclusión, esta vez referente a la metodología del MPN: se encontró notable dificultad para operacionalizar la categoría "villanos" en la conducción del análisis del discurso, especialmente en ambientes dotados de mucha especificidad y objetividad técnica.

Tabla 2 – Resultados generales de la ecuación 02 - “Villanos”, en la Legislatura 55^a

Ecuación 2	Frecuencia	Promedio	Estándar Dev.	n	Estadística de prueba	df	Valor p
Intervenciones en sesión plenaria							
de -1 a -0,5	14						
de -0,49 a -0,1	3						
0	1						
de 0,1 a 0,49	1						
de 0,5 a 1	7	-0,29	0,88	26	-1,69	25	0,10
Discursos en Comités							
de -1 a -0,5	1						
de -0,49 a -0,1	0						
0	2						
de 0,1 a 0,49	0						
de 0,5 a 1	4	~~	~~	7	~~	~~	~~

Fuente: elaboración propia del autor (2021)

En los discursos plenarios, "Michel Temer" y el "gobierno de Michel Temer" fueron los villanos más atacados, tanto desde argumentos ideológicos como institucionales. Se puede notar que Michel Temer pudo haber sido el villano más atacado por el posible dominio de la coalición de izquierda en el subsistema *Bolsa Família*.⁹ Para este grupo, que es considerado ideológicamente mayoritario en el subsistema, Michel Temer es tanto un villano institucional (responsable de la “desestabilización” y el “repliegue” en el PBF) como un villano ideológico (ej., alineado con grupos financieros y un "enemigo de las luchas populares"). De esta manera, es difícil identificar algún patrón organizativo según el indicador de “villanos”, lo que nos lleva a no pensar en los límites ni en nuestra teoría, sino en los límites de la metodología inspirada en el MPN.

Exactamente lo contrario sucede con el indicador "moraleja de la historia", en el que encontramos una clara evidencia de patrones de comportamiento marcados por un acuerdo sobre el *Bolsa Família*. En la gran mayoría de los discursos, los elementos narrativos que enfatizan la

⁹ Inferimos un dominio de la coalición de izquierda sobre el PBF dada la cantidad de discursos pronunciados por el Partido de los Trabajadores (PT) de izquierda en comparación con otros partidos políticos sobre este tema. En la legislatura 55^h, los partidos que hicieron la mayoría de los discursos sobre el PBF fueron: el Partido de los Trabajadores (PT) (72); el Partido Socialdemócrata Brasileño (PSDB) (19); el Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) (14); y el Partido Comunista de Brasil (PCdoB) (11).

posición a favor del statu quo del programa fueron mucho más frecuentes que la posición que aboga por cambios en la estructura burocrática del programa. En este indicador, tanto los discursos del Pleno (promedio = 0,41; valor p = 0,01; $\alpha = 0,05$) como los discursos de los comités (promedio = 0,49; valor p = 0,0004; $\alpha = 0,05$) mostraron puntuaciones positivas estadísticamente significativas de que existe una fuerte tendencia de los grupos a activar preferencias basadas en la dependencia de la trayectoria. En los discursos del pleno se encontraron 22 elementos narrativos “moraleja de la historia” que abogan por la mejora del programa dada su trayectoria positiva (retroalimentación positiva) versus 8 elementos narrativos que señalan la “solución” como un cambio en el diseño ideacional del programa (acuerdos negociados) o como necesidad de adaptaciones en los mecanismos de implementación (posibles experiencias de aprendizaje). En los comités, esta proporción era aún más amplia, 24 a 6.

Tabla 3 – Resultados generales de la ecuación 03 - “Moraleja de la historia”, en la Legislatura 55^a

Ecuación 3	Frecuencia	Promedio	Estándar Dev.	n	Estadística de prueba	df	Valor p
Intervenciones en sesión plenaria							
de -1 a -0,5	8						
de -0,49 a -0,1	1						
0	2						
de 0,1 a 0,49	0						
de 0,5 a 1	22	0,41	0,87	33	2,72	32	0,01
Discursos en Comités							
de -1 a -0,5	6						
de -0,49 a -0,1	1						
0	5						
de 0,1 a 0,49	1						
de 0,5 a 1	24	0,49	0,76	37	3,91	36	0,000

Fuente: elaboración propia del autor (2021)

Este indicador revela, por tanto, que son posibles dos explicaciones: la primera es que probablemente exista una situación de fuerte bloqueo institucional, que induce a los actores a preservar la estructura del programa, con pocos intereses contrapuestos, o que existan dos coaliciones de causa en el subsistema PBF, con diferentes paradigmas ideacionales, pero con recursos extremadamente asimétricos. Estos recursos diferenciados, según el MCC, son los medios de organización colectiva (siendo la coalición de izquierdas la que más intervenciones pronunció en el Pleno, dirigiéndose al PBF), de apoyo (tropas movilizables) (como el análisis anterior mostró, que la mayoría de los grupos sociales están a favor del PBF) y del acceso

(colocando a estos grupos en los foros y situaciones de toma de decisiones) (SABATIER; WEIBLE, 2007). Para el neoinstitucionalismo, estos recursos tienen como fuente a las instituciones, fomentando algunas alianzas, obstaculizando otras, permitiendo el acceso a unos grupos y negando la participación a otros (SKOCPOL, 1995).

El MCC todavía tiene buenas explicaciones para el fenómeno de convergencia observado sobre las "soluciones" en el CSSF: sabiendo que este es un foro extremadamente profesionalizado y prestigioso, el aprendizaje e incorporación de paradigmas entre coaliciones (aprendizaje entre coaliciones) se volvió mucho menos costoso y por lo tanto es más probable que haya sucedido. Asimismo, la oferta de datos socioeconómicos positivos y consolidados sobre el PBF es amplia en este tipo de foros. Con base en esto, podemos incluso suponer que una posible coalición opositora puede haber revisado sus objetivos e instrumentos y aprendido de nueva información y experiencias en ese ambiente (SABATIER; WEIBLE, 2007).

El momento en que los discursos propusieron mayoritariamente un cambio institucional fue durante el gobierno de Temer. Iniciativas como las del ex ministro Osmar Terra y el congresista Ricardo Barros (PP-PR) sobre reformas a las premisas del PBF se hicieron más comunes a partir de 2016. Parece que, en el período, hubo un cambio ideacional del PBF como un "derecho" al PBF como un "medio de ascenso social". Este fenómeno puede ser visto por el MCC como un intento de cambio en los atributos centrales de la política pública, debido al cambio en la coalición de gobierno (después de la destitución de Dilma Rousseff, la coalición del Partido de los Trabajadores (PT) que creó el PBF fue abruptamente sustituida por una coalición neoliberal, que tiene su primera oportunidad de influir en el programa desde su lanzamiento) (JENKINS-SMITH; NOHRSTEDT; 2018).

Finalmente, la buena aceptación general del actual diseño del PBF por parte de los actores y grupos de su subsistema parece indicar un relativo "éxito" - en la definición de éxito de Skocpol (1995)- de la política pública como institución. Dado que, en la visión de Skocpol (1995), una política pública es exitosa cuando puede garantizar su desarrollo futuro y cuando estimula grupos y alianzas políticas para defender su continuidad y expansión, podemos concluir con nuestro análisis que el programa *Bolsa Família* representa una política pública exitosa. Tanto los grupos analizados como los discursos parlamentarios en su mayoría repercuten positivamente sobre el sistema del programa, e incluso en ocasiones buscan su profundización.

Sobre el indicador "moraleja de la historia", nos parece que su operacionalización es bastante factible para futuras investigaciones. Este indicador demostró ser fácilmente manejable e identificable en las narrativas, especialmente cuando codificadas a partir del concepto de "solución propuesta". Presentó, como esperábamos, resultados sustanciales, estadísticamente significativos y reproducibles.

5 Conclusión

Al final de este trabajo, creemos que hemos alcanzado los dos objetivos propuestos. El primero, para mapear grupos e individuos potencialmente influenciadores del PBF y el segundo, para identificar y analizar (a partir de dos enfoques diferentes) los patrones de narrativas legislativas con el propósito de hacer inferencias sobre los comportamientos al interior del subsistema. De estos dos esfuerzos surgen conclusiones para esta investigación y el campo de las políticas públicas y el comportamiento legislativo.

Primero, se concluye que el PBF es un subsistema extremadamente poco explorado, en cuanto a sus grupos de interés. Este trabajo ha demostrado que es posible identificarlos a partir de las narrativas parlamentarias y que, a partir de la identidad de estos grupos, es posible identificar fundamentos interesantes del subsistema. Uno de ellos se refiere a la visión dominante del programa. Nos parece que el PBF tiene un apoyo interno excepcional, dado por un conjunto de asociaciones, confederaciones, sindicatos, investigadores, movimientos sociales y personas que abogan dentro del sistema por el mantenimiento y expansión del programa.

Este diagnóstico de la identidad de los grupos está íntimamente relacionado con nuestro segundo conjunto de conclusiones. En conjunto, las tres ecuaciones indican que las explicaciones del enfoque de retroalimentación de políticas sobre la dependencia de la trayectoria y las retroalimentaciones positivas en el contexto del *Bolsa Família* parecen tener un buen poder explicativo para este caso. Dado que no tenemos medios suficientes para probar los límites de las teorías, el modelo MCC también presenta una explicación alternativa plausible al señalar la posible existencia de una coalición (o un conjunto de coaliciones aliadas) que domina los recursos del subsistema y es hegemónico en la implementación de sus intereses. Sin embargo, nos parece poco probable que existan múltiples coaliciones con puntos de vista muy diferentes sobre el tema. Si miramos a través del prisma del MCC, podemos concluir que existe una coalición que es ideacionalmente dominante y puede ser vista como la defensora del PBF como parte necesaria de un sistema de garantía de ingresos. Incluso durante el gobierno de Temer, cuando una nueva coalición de gobierno ha propuesto cambios y reformas, esta amplia estructura de apoyo del PBF continuó llevando sus demandas y posiciones al subsistema. Sorprendentemente, reúne a actores de diversos segmentos sociales y espectros partidarios. Esto nos permite establecer un estrecho diálogo con Tomazini (2016), sobre el “consenso ambiguo” en el PBF y con Lomelí (2019).

Quizás una de las contribuciones más importantes de este trabajo es señalar el hecho de que las coaliciones se comportan de manera notablemente diferente según el escenario en el que se presentan los discursos y las narrativas. Se observó que cuando se pronuncian discursos en los comités especializados (CSSF), se reduce significativamente la movilización de argumentos partidarios o que involucran divisiones ideológicas provenientes de otros contextos. Atribuimos esto a las instituciones como un factor ordenador y restrictivo del comportamiento (como lo señala el neoinstitucionalismo). Nos parece que el CSSF posee un aparato institucional más

complejo que el Pleno e involucra, además de reglas, prescripciones de normas y valores aceptables que se hayan podido construir a lo largo de la historia del foro. Creemos haber avanzado en la discusión de Pierson (1993), mostrando cómo las instituciones pueden influir en el comportamiento.

Las contribuciones de esta investigación también han mostrado caminos importantes para el trabajo futuro. Uno de ellos es considerar la complementariedad institucional como una condición explicativa del comportamiento de los grupos en las políticas públicas y en el PPD, específicamente. Esto puede hacerse a través del enfoque de instituciones jurídicas o pensando en subsistemas integrados. Para que esto suceda, el PPD puede ser analizado en inserción con otras políticas de salud, educación u otras políticas de asistencia social. También sugerimos aplicar este formato de investigación a períodos más largos, como sugiere el MCC, y realizar estudios temporales que analicen la evolución de las coaliciones, instituciones y grupos de interés en el programa *Bolsa Família*.

Referencias

- CAMPELLO, T. **Audiência Pública da Comissão de Seguridade Social e Família**. Sessão 61409. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. 2021.
- INGRAM, H.; SCHNEIDER, A. L.; DELEON, P. Social Construction and Policy Design. In: SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 93-126.
- JENKINS-SMITH, H. C. et al. The advocacy coalition framework: an overview of the research program. In: WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process**. 4ª. ed. Nova York: Routledge, 2018. p. 135-171.
- JONES, M. D.; MCBETH, M. K. A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong? **The Policy Studies Journal**, Malden, v. 33, n. 2, p. 329-352, Janeiro 2010. ISSN 0190-292X.
- LOMELÍ, H. V. In: CIMADAMORE, A. D., et al. **Estados de bienestar, derechos e ingresos básicos en América Latina**. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 2019. p. 85-104.
- LOWI, T. American Business, Public Policy Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, Julho 1964.
- MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. **Lobby e políticas públicas**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Elaborating the “New Institutionalism”. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, A. S.; ROCKMAN, B. A. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 3-20.
- MCBETH, M. K.; SHANAHAN, E.; JONES, M. D. The Science of Storytelling: Measuring Policy Beliefs in Greater Yellowstone. **Society & Natural Resources: An International Journal**, v. 5, n. 18, p. 413-429, 2005. ISSN 0894-1920.
- PEET, R. **Unholy trinity: the IMF, the world bank and the WTO**. 2. ed. London: Zed Books, 2009.
- PIERSON, P. When effect becomes cause: policy feedback and political change. **World Politics**, Cambridge, v. 45, n. 4, p. 595-628, Julho 1993.
- PIERSON, P. Public policies as institutions. In: SHAPIRO, I.; SKOWRONEK, S.; GALVIN,

D. **Rethinking Political Institutions: The Art of the State.** NYC: NYU Press., 2006. p. 114-131.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. In: SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process.** 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SCHLAGER, E. Policy making and collective action: defining coalitions within the advocacy coalition framework. **Policy Sciences**, n. 28, p. 243-270, 1995.

SHANAHAN, E. A. et al. A Narrative Policy Framework. In: WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process.** 4ª. ed. Nova York: Routledge, 2018. p. 173-211.

SKOCPOL, T. **Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy.** Cambridge: Harvard University Press, 1995.

TOMAZINI, C. G. As coalizões de causa em torno das políticas de transferências condicionadas: olhar cruzado Brasil-México. **Carta Internacional** , v. 5, n. 2, p. 37-55, Setembro 2016.

VICENTE, V. M. B. A análise de Políticas públicas no Modelo de Coalizões de Defesa. **Revista de Políticas Públicas**, v. 19, n. 1, p. 77-90, 2015.

WEIBLE, C. M. Why advocacy coalitions matter and practical insights about them. **Policy & Politics**, v. 46, n. 2, p. 325–343, 2018. ISSN 1470 8442.

Anexo I – Influenciadores potenciales del Subsistema del programa *Bolsa Família**

Grupos organizados: sociedad civil	
Fórum Estadual em Defesa do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	Fórum Nacional de Usuários do SUAS
Frente Brasil Popular	Uniafro Brasil
Frente Gaúcha em Defesa do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.	CUFA
Frente Povo sem Medo	Movimento Mobiliza Brasil
Movimento Nacional de População de Rua	Site Fronteiras do Pensamento
Rede Brasileira de Renda Básica	UBM - União Brasileira de Mulheres
Grupos organizados: asociaciones corporativistas	
CNTSS - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social	Sindicato dos Assistentes Sociais do Distrito Federal
Conselho Estadual de Assistência Social da Bahia - CEAS	Sindicato dos Assistentes Sociais do Rio de Janeiro
Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional	Sindicato dos Assistentes Sociais do Amazonas
Conselho Federal de Serviço Social	Sindicato dos Assistentes Sociais do Ceará
CTB - Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil	Organização das Cooperativas do Brasil
CUT - Central Única dos Trabalhadores	Federação Nacional dos Assistentes Sociais - FENAS
Grupos organizados: asociaciones no corporativistas	
Associação dos Trabalhadores em Educação do Município de Porto Alegre - ATEMPA	Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS
Fórum Estadual dos Trabalhadores e Trabalhadoras do SUAS - Bahia.	
Grupos organizados: grupos estatales	Individuos
Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social do Estado da Bahia - COEGEMAS-BA.	Aziz Abu Sarah - professor
Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social do Estado do Pará - COEGEMAS-PA.	Bárbara Trindade - Representative of SUAS Users.
Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - CONGEMAS	Bira Marques - City councilor of Niterói-RJ
Conselho Intermunicipal de Gestão do Bolsa Família;	Eduardo Suplicy - City councilor of Sao Paulo
Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre.	Fernanda Pereira - Social Assistance Secretary of Petrópolis
Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS	Florian Pesaro - Social scientist
Controladoria-Geral da União	José Roberto Afonso - Instituto Brasileiro de Direito Público
Defensoria Pública da União no Rio Grande do Sul	Julieta Palmeira - Secretary of Policies for Women of the Government of Bahia.
Defensoria Pública da União	Mara Moraes - Militant for SUAS
Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social - FONSEAS	Marcelo Neri – Director of Getúlio Vargas Foundation (FGV)
Frente Nacional de Prefeitos	Maria Helena Lavinias de Moraes - Professor, UFRJ
Tribunal de Contas da União	Mônica de Bolle - Economist, Johns Hopkins University
União dos Municípios da Bahia - UPB.	Pedro Ferreira de Souza - writer
Empresas de medios de comunicación	Sergei Soares - Former President of the Institute for Applied Economic Research - IPEA
Folha de S.Paulo	Sofia Ulisses - Social Assistance Secretary of Campina Grande
O Globo	Tereza Campello - Center for Epidemiological Research in Nutrition and Public Health (USP)
Rede Globo de Televisão	Think tanks e institutos de estudios

Organizaciones Internacionales y Estados	Perseu Abramo Foundation (Workers Party)
World Bank	IPEA
IMF	Corporaciones tecnológicas
Chinese Research and Development Foundation - China State Council	ByteDance
UN	Facebook
Oxfam Brasil	Google
UNICEF	Microsoft

Fuente: elaboración del propio autor (2021).

Note: * Debido a las especificidades de los nombres, hemos preferidos mantener su designación en el idioma portugués.