

Felipe José Luna Cijanes<sup>1</sup>  
Georges Gérard Flexor<sup>2</sup>

*Formación de Agenda de los  
Programas de Transferencia de Renta  
en los países del Cono Sur de América*

**Introducción**

Los Programas de Transferencia de Renta (PTR), se destacaron como una de las principales políticas sociales en Latinoamérica. Los PTR fueron concebidos para detener la pobreza, como preocupación y problema principal de los gobiernos, creando condiciones para mejorar la calidad de vida de los pobres en el mediano y largo plazo (CECCHINI y MADARIAGA, 2011, 5). Según datos de la CEPAL, los 18 países de América Latina y el Caribe, tenían PTR funcionando en el 2010. Estos son bastante heterogéneos, responden a diversas trayectorias históricas, caracterizaciones sociales, coyunturas y prioridades de cada país. Tienen tres elementos comunes: foco en familias pobres con niños y adolescentes, principio de condicionalidad y el fortalecimiento del capital humano en el largo plazo. (DE CASTRO y MODESTO, 2010; MAGRO y REIS, 2011; JACCOUD, 2013; TASSARA, 2015). Normalmente, las receptoras de las transferencias son las madres. Para seleccionar los destinatarios, usan la focalización geográfica y una comprobación indirecta de los medios de vida. Algunos critican a los PTR por evadir temas de fondo como la reforma substantiva del mercado laboral, la redistribución equitativa del ingreso y la creación de sistemas de protección social más amplios e inclusivos. No obstante, “las evaluaciones y estudios realizados demuestran que los PTR generaron impactos positivos, como aumento de matrículas escolares, mejoría de la atención en salud preventiva y

---

<sup>1</sup> Doutorado em Teologia pela Universidad Pontificia Bolivariana e atualmente faz um estágio de pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). E-mail: felipeluna1171@gmail.com.

<sup>2</sup> Mestrado em Economia do Meio Ambiente pela Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne, doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e professor do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), pesquisador do INCT/PPED e do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA/UFRRJ). E-mail: gflexor@gmail.com.

crecimiento del consumo e ingresos familiares” (TASSARA, 2015, p. 23). Según datos del BID (2014, p. 7), “entre 2003 y 2013 alrededor de 96 millones de personas superaron la pobreza y los pobres hubiera sido en promedio 13% más, sino se hubiesen implementado los PTR”.

En este artículo se presenta la investigación sobre la *formación de agenda* de los PTR en los países del Cono Sur de América: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El interés de la investigación fue determinar ¿cuáles fueron las instituciones, políticas y actores que influenciaron la *formación de agenda* de los PTR en estas naciones? ¿Cómo y por qué los PTR entraron en sus agendas políticas? ¿Cuáles contextos históricos, políticos, económicos y sociales hacen surgir estas políticas? ¿Qué procesos decisivos originaron su inserción en las agendas gubernamentales? ¿Cuáles peculiaridades tienen los procesos identificados? ¿Cuáles fueron las principales semejanzas y diferencias en esos países?

Después de revisar la literatura, se encontraron muchas investigaciones sobre las políticas sociales y los PTR, dedicadas especialmente a su contenido, implementación y evaluación, pero no se identificaron muchos estudios sobre *formación de agenda*, destacándose dos tesis de maestría, una de Domingues (2012) y otra de Monteiro (2011) que hacen un análisis político e histórico del Programa Bolsa Familia y de Bichir (2015), sobre los programas AUH de Argentina y Bolsa Familia de Brasil. Investigaciones de esta etapa del ciclo de las políticas públicas son importantes para conocer antecedentes históricos, circunstancias y actores que influenciaron el proceso de inserción en la agenda de los PTR en cada país. Desde el aspecto metodológico, esta es una investigación hermenéutica, de tipo documental, descriptiva, analítica y comparativa. Es un estudio de caso cuyas unidades de análisis son los PTR en los países del Cono Sur de América. La temporalidad definida fue la primera década del siglo XXI, porque en ese período se implementaron dichos programas y con resultados muy importantes. Se utilizaron los enfoques de *formación de agenda* y del *institucionalismo histórico* con sus conceptos de *dependencia de la trayectoria* y *coyunturas críticas*, porque permiten analizar comparativamente las políticas públicas. En la investigación se estudiaron documentos como actas, decretos, libros, artículos, tesis, disertaciones y revistas científicas.

El artículo está dividido en cinco partes: la primera presenta la introducción; la segunda desarrolla el enfoque teórico de la investigación; la tercera expone las instituciones, políticas y actores en la *formación de agenda* de los PTR en los cuatro países del Cono Sur de América; la cuarta realiza un análisis comparativo de los procesos de las naciones estudiadas y la última parte expone las conclusiones del estudio.

## Enfoque Teórico

Los estudios sobre *formación de agenda* de las políticas públicas se remontan a los trabajos sobre opinión pública de McCombs y Shaw (1972),<sup>3</sup> que analizaron cómo funcionan las instituciones desde la perspectiva pluralista del Estado, según la cual, la agenda estaba en función de las disputas entre grupos organizados de la sociedad (DU PIN y MARCHESINI, 2007). Los actores organizados son capaces de transformar los problemas en políticas públicas insertándolos dentro de la agenda gubernamental (SCHATTSCHEIDER, 1960; BACHRACH y BARATZ, 1962). Para Cobb y al., (1976, p. 126), la *formación de agenda* es el “proceso por el cual las demandas de varios grupos de la población son transformados en ítems a los que los agentes públicos prestan atención seriamente”. También es entendida como la dinámica en el que problemas y soluciones ganan o pierden atención particular del estado, que no es capaz de solucionar todos los problemas al tiempo (BIRKLAND, 2001).

En la perspectiva de *múltiples flujos* de Kingdon (1995), la *formación de agenda* se enfoca no en los temas, sino en la identidad, características e interacciones entre los actores involucrados y las *ventanas de oportunidades* que se presentan. La *agenda gubernamental* es entendida como el conjunto de asuntos sobre los cuales el gobierno y las personas ligadas a él, concentran su atención en determinados momentos. La *agenda decisoria* es un subconjunto dentro de la agenda gubernamental que contempla cuestiones que los formuladores de políticas están ya estudiando para decidir convertir las o no en una política pública. Para Kingdon en la *formación de agenda* son importantes las condiciones o situaciones que hacen que un problema o tema entre a ser parte de las políticas públicas. Estas condiciones son presentadas en tres flujos: de problemas, de soluciones y el político. El *flujo de problemas* se refiere a cuestiones que son capaces de llamar la atención y provienen de representaciones sociales, del monitoreo de programas gubernamentales, del desempeño de acciones estatales que permiten a tales situaciones tener mayor chance de ser tenidas en cuenta. También los desastres, crisis o accidentes focalizan la atención sobre cuestiones que requiere de una intervención gubernamental. El *flujo de soluciones* se refiere a las alternativas y propuestas de acción gubernamental que se presentan para resolver las cuestiones problemáticas y que son defendidas por los diversos actores según sus intereses. Las alternativas son desarrolladas por especialistas (investigadores, asesores, académicos). El *flujo político* es un momento político favorable relacionado con la percepción que tiene la sociedad

---

<sup>3</sup> Llamado “Estudio de Chapel Hill”, analizó el papel de los medios en la campaña presidencial de 1968, evaluando la relación entre los temas propuestos por los medios y los asuntos considerados importantes por el público.

sobre un determinado tema o fenómeno, la receptividad de las fuerzas políticas, el posicionamiento de ciertos grupos de interés, cambios en los puestos públicos estratégicos, cambios de gestión, cambio de congresistas, entre otros. Entonces una política pública solo se inicia si llega a la *agenda decisoria* después de pasar por la *agenda gubernamental*. Este proceso se da con el surgimiento de unos momentos o circunstancias críticas llamadas ventanas de políticas o *policy windows*, en los que hay mayor conexión de los tres flujos (DU PIN y MARCHESIN, 2007; NIEDHARDT y GONÇALVES, 2015).

El juego político de inserción y priorización de un problema según Kingdon, se realiza en la más alta cúpula de la administración pública. El presidente, sus asesores, ministros y secretarios de Estado son los actores determinantes. Se suman a ellos, el congreso nacional y la burocracia así como los líderes de los partidos, los medios de comunicación social, los candidatos a las próximas elecciones y los miembros de algunas organizaciones. En el proceso de *formación de agenda* cuando la cúpula de gobierno considera un tema de alta prioridad, este termina siendo escogido. El presidente tiene una influencia significativa en la agenda comparado con otros actores. No hay nadie con mayor influencia que el presidente para formar la agenda. La burocracia, debido a la estabilidad de su servicio, su especialización en el conocimiento de los temas y las relaciones que establece con grupos de poder como el Congreso, acaban por tener una injerencia importante dentro de las políticas públicas. Otro actor tan influyente como el presidente, es el poder legislativo, por su capacidad de alterar o crear leyes para darle normatividad a las políticas públicas y por la gran publicidad que ostentan ante la opinión pública y sus electores. Este enfoque de Kingdon sobre la *formación de agenda* va a servir para analizar como los PTR llegaron a convertirse en una parte de las políticas sociales contra la pobreza, cuáles instituciones y actores fueron relevantes y cuales *ventanas de políticas* se presentaron a su favor (KINGDON, 1995; FRANÇA, 2007).

Por otra parte, el *institucionalismo histórico*<sup>4</sup> es un enfoque utilizado para estudiar las políticas públicas y el cambio social en su temporalidad. Los institucionalistas históricos abordan cuestiones amplias, sustantivas, de interés para públicos diversos, consideran seriamente el tiempo, especificando secuencias, rastreando transformaciones, procesos de escala y temporalidad variables, analizan contextos macro y formulan hipótesis sobre los efectos combinados de varias instituciones y procesos. El *institucionalismo histórico* se centra en el análisis de las configuraciones organizacionales, enfocado en coyunturas críticas y procesos de largo plazo, estableciendo de este modo la comprensión de los fenómenos

---

<sup>4</sup> La expresión institucionalismo histórico es usado por primera vez en 1989, en un seminario realizado en Boulder (Colorado).

políticos a partir de contextos amplios y procesos que, por medio de su relación e interacción, reestructuran la política (PIERSON y SCKOPOL, 2008). Los institucionalistas históricos analizan como las instituciones se relacionan y dan forma a procesos o resultados de interés. Las instituciones son capaces de modelar el comportamiento colectivo y las esferas social, política y económica. Los resultados observados en estas esferas son decisivamente impactados por las instituciones ejecutiva, legislativa o del poder judicial (HALL y TAYLOR, 2003). Este enfoque se utilizará en la investigación así: se estudiarán los PTR en un determinado tiempo, buscando las secuencias y transformaciones de procesos e instituciones en un contexto macro, se analizará como ciertas instituciones influenciaron la *formación de agenda* e implementación de los PTR.

El concepto de *dependencia de la trayectoria* plantea que un determinado camino recorrido por el Estado y la sociedad, influenciará el ciclo de las políticas públicas. Las decisiones políticas del pasado afectarán las del presente y las del futuro (FRANÇA, 2007; CALDAS, 2007). Los procesos *dependientes de la trayectoria* involucran una lógica clara: ciertos episodios determinan la recurrencia de sucesos futuros que luego será difícil de modificarlos. La *dependencia de la trayectoria* ayuda a comprender la poderosa inercia de dinámicas políticas del pasado condicionando realidades del presente, permite identificar la relevancia causal de etapas anteriores en decisiones posteriores, durante una secuencia temporal. Se refiere a procesos dinámicos que involucran irreversibilidades (retroalimentación positiva), los cuales generan múltiples resultados dependiendo de la secuencia específica en la cual los eventos se desarrollen. Los procesos históricos, entendidos como un factor de análisis, contemplan también dos principios teóricos centrales. El primero de ellos tiene que ver con la idea de asumir los procesos causales como de lento devenir. Se parte de la premisa de que los fenómenos políticos requieren ciertos períodos de tiempo para producirse y desarrollarse en pleno y que sus causas son incrementales solo en el largo plazo. El segundo factor señalado considera la historia como un proceso, desde la óptica de la comparación, que hace plausible el enfoque debido a su perspectiva de análisis macroscópica sobre instituciones, organizaciones y tendencias sociales. (PIERSON y SCKOPOL, 2008). Este concepto va permitir conocer instituciones, políticas sociales y actores que antecedieron e influenciaron el surgimiento de los PTR.

Con referencia a las *coyunturas críticas*, estas se entienden como situaciones en que durante un período de tiempo relativamente corto, aumenta la probabilidad de incidencia de los actores en cambios políticos y/o institucionales, lo cual es posible cuando el peso de los factores estructurales se reduce significativamente y los actores pueden realizar su acción política preferencial. Son momentos claves de crisis de las

instituciones, los que, dependiendo de su evolución, por un lado, conducen a las sociedades por distintas trayectorias de desarrollo y, por otro, pueden conformar transformaciones institucionales adaptadas a las condiciones contextuales en relación con las tendencias generales derivadas de la coyuntura (CAPOCCIA y KELEMEN, 2007). En particular, la comprensión de este concepto contempla tres elementos basales: “la efectiva presencia de un cambio significativo en cada caso; la afirmación de que este cambio se produjo de formas distintas en cada uno de los casos y la generación de una hipótesis que explique sus consecuencias” (COLLIER y COLLIER, 1991, p. 30). Esta noción es interesante para el propósito del artículo porque ayuda a identificar momentos históricos específicos que favorecieron el surgimiento de los PTR y el cambio de orientación o el fortalecimiento de ciertas políticas en cada país.

Al *Institucionalismo Histórico* se le imputan algunas limitaciones: que es excesivamente determinista y estructuralista; que presenta explicaciones en algunos casos carentes de especificaciones o que no muestran con exactitud las cadenas causales; que exageran la influencia de las instituciones en el individuo; que no posee una definición clara de lo que es una institución; se le critica porque concede poco margen de maniobra a la acción individual (FARFÁN, 2007).

Entre algunos estudios importantes de políticas sociales realizados desde el enfoque del *Institucionalismo histórico* tenemos: la investigación sobre el estado, conocimiento social y origen de las modernas políticas sociales (RUESCHEMEYER y SKOCPOL, 1996); un estudio comparativo de políticas sociales en Gran Bretaña y Alemania (RUESCHEMEYER y VAN ROSSEM, 1996); una investigación sobre relaciones entre trabajadores, estado y los cambios institucionales (COLLIER, 1992); un trabajo sobre políticas públicas en tiempos de crisis internacional (GOUREVITCH, 1986); un estudio comparativo entre Estados Unidos y Gran Bretaña sobre reformas progresivas, desempleo y demandas sociales (SCHWEBER, 1996); una investigación comparada sobre el *Estado de Bienestar* en Suecia, USA y España (SÁNCHEZ, 2003).

En este estudio con el apoyo de los enfoques de la *formación de agenda* y del *Institucionalismo Histórico*, se identificarán procesos históricos, trayectorias institucionales, decisiones políticas, actores determinantes, políticas sociales y coyunturas que favorecieron el surgimiento de los PTR.

## **Instituciones, políticas y actores en la *formación de agenda* de los PTR**

En los países del Cono Sur como en toda América Latina, la pobreza fue un problema central, el cual fue puesto en la agenda prioritaria del Banco Mundial en 1973 y colocado en la agenda de las organizaciones y

asociaciones de desarrollo como preocupación principal de la comunidad internacional (VELTMEYER, 2013). Los países sudamericanos experimentaron una evolución diferente en el período 1998-2000. En muchos de ellos se observa en términos generales la tendencia señalada de desaceleración, estancamiento o recesión, y posteriormente una leve recuperación económica. En el año 1999, la incidencia de la pobreza en América Latina alcanzaba al 35% de los hogares, mientras que la indigencia o pobreza extrema afectaba al 14% (CEPAL, 2001).

Se presentan a continuación por cada país, las principales instituciones, políticas sociales y actores que influenciaron el surgimiento de los PTR en Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

## **El caso de Argentina**

El contexto de instituciones y actores para la *formación de agenda* de las políticas públicas en Argentina es un escenario muy fragmentado: los principales actores no tienen incentivos para cooperar porque el congreso es débil, sin profesionalismo y responde a élites de partidos provinciales, indiferentes a la calidad de las políticas. Los poderes presidenciales son demasiado amplios. El presidente, los gobernadores y los grupos de interés, carecen de un área institucionalizada para realizar acuerdos, que no se pueden implementar porque no existe una burocracia profesionalizada. Además, el poder judicial es débil y fácil de influenciar (SPILLER y TOMASSI *apud* SCARTASCINI *et al.*, 2011, 76-77).

Entre los antecedentes históricos de los PTR, tenemos a las políticas sociales que durante la década de los noventa se orientaron a la promoción del empleo y en la década del 2000 fueron de corte más asistencialista y distributiva. En esta etapa las políticas se pueden agrupar en PTR y de aumento de ingresos (JACOB, 2012). Con una *dependencia de la trayectoria* muy fuerte para el PTR AUH, se encuentra la creación del programa Asignaciones Familiares de 1934, en su versión inicial, como subsidio para la maternidad y algunos beneficios por hijo para trabajadores de sectores específicos. En 1957, se creó la Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de la Industria (CASFPI). En 1968, se unificaron las distintas cajas, en una sola: las Cajas de Subsidios y Asignaciones Familiares. En 1996, la legislación de las Asignaciones Familiares fue reformada y limitó el acceso a beneficiarios con remuneraciones inferiores a 375 pesos (REPETTO y POTENZA, 2012, 27). También sirvieron de *dependencia de la trayectoria* del Programa AUH: El programa Ingreso Ciudadano, el cual consistía en una transferencia monetaria para la madre y los menores desde el cuarto mes de gravidez hasta los 18 años de edad; el programa de garantía de ingreso básico llamado: "Sistema Integrado de Protección a la Familia"; Jefes y Jefas de Hogar Desocupados; la Asignación Universal para Niños y Ancianos y el

PTR “Derecho Familiar de Inclusión Social” del 2002 (ORTIZ y PERALTA, 2015; BARBEITO y LO VUOLO, 2002, 158).

Se presentan ahora instituciones importantes para las políticas sociales de las décadas de los años 1990 y 2000. En 1991 se creó la Administración Nacional da Seguridad Social (ANSES) para administrar los fondos de jubilaciones y pensiones y subsidios y beneficios para las familias; la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) de 1994, que en 1999, el presidente De la Rúa transformó en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS); el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) para atender los PTR de mayor cobertura y presupuesto (BICHIR, 2011). Se creó también el Sistema Integrado Previsional Argentino, para la seguridad social. En 2008, el Estado del Fondo de Jubilaciones y Pensiones, conformó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) manejado por la ANSES. Con recursos provenientes de contribuciones de los trabajadores activos (56%) y también de impuestos como el IVA, con 44%, se financió el régimen de Asignaciones Familiares, que cuenta con el subsistema no contributivo, Asignación Universal por Hijo (AUH) (BICHIR, 2011, 333). La institucionalidad y sus políticas sociales con su recorrido temporal, impulsaron acciones gubernamentales para combatir la pobreza favoreciendo a las familias, principalmente a las madres y a sus hijos.

La AUH es el principal PTR de Argentina, implementado el 1º de enero de 2009, mediante el Decreto 1602/09. La existencia de los tres principales PTR del año 2009: Programa Familias por la Inclusión Social, Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y el Seguro de Capacitación y Empleo, fueron los antecedentes inmediatos e influenciaron por la dirección política que traían, al programa AUH. En la *formación de agenda* que precedió al programa, estuvieron los actores de las fuerzas políticas: Coalición Cívica, Frente para la Victoria, Partido Socialista, Unión Cívica Radical, Proyecto Sur, Solidaridad e Igualdad, Encuentro Popular y Social y Unión Celeste y Blanco, los cuales presentaron seis proyectos al Congreso en el 2008, para reformar a los PTR existentes (DÍAZ *et al.*, 2010. 53). Sin embargo, en la creación del programa AUH, por medio del decreto n.º. 602/2009, los actores decisivos fueron la presidenta Cristina Kirchner, que llegó a la presidencia con una coalición entre el partido Frente para la Victoria y el partido Justicialista, y los miembros del poder legislativo. En el diseño final del programa, actores importantes fueron la ministra de desarrollo social, Alicia Kirchner, los ministros de trabajo y seguridad social, Carlos Tomada y de economía, Amado Boudou, algunos diputados del Frente para la Victoria, aliados de centro-izquierda, la Confederación General del Trabajo (CGT), la Central de Trabajadores de Argentina (CTA) y el partido Encuentro por la Democracia y la Equidad.

La AUH es un beneficio para los hijos menores de 18 años de desempleadas o del mercado laboral informal que ganan menos de un



salario mínimo y para empleados domésticos. El beneficio también se destina a familias de miembros con deficiencia, sin límite de edad (BICHIR, 2011; DÍAZ *et al.*, 2010). Para mantener el beneficio, hay condicionalidades de salud y educación. Se recibe mensualmente el 80% del valor del beneficio, siendo el 20% restante ahorrado y transferido anualmente al verificar las condicionalidades (BICHIR, 2011).

## **El caso de Brasil**

La constitución brasilera de 1988 fue una institución muy importante para las políticas públicas porque definió las instituciones y los actores para formularlas, como también señaló la responsabilidad del Estado para combatir la pobreza (ALSTON *et al. apud* SCARTASCINI *et al.*, 2011). En las políticas contra la pobreza se encuentran los PTR, cuyo principal programa es Bolsa Familia.

Desde la década de los ochenta, los presidentes fueron los actores decisivos en las políticas sociales implementadas. Esa época tuvo dos instituciones para reducir la pobreza: la Legión Brasileña de Asistencia y el Centro Brasileño para la Infancia y la Adolescencia. Después la administración Collor (1990-92) transfirió los programas sociales al Ministerio de Bienestar Social. El presidente Itamar Franco priorizó las políticas sociales, pues según el IPEA había 32 millones de pobres y creó los programas: Beneficio de Prestación Continuada, el Plan de Combate al Hambre y la Miseria y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria. Posteriormente, el presidente Cardoso en 1995 instituyó la Comunidad Solidaria como principal iniciativa contra la pobreza (SILVA, 2010; JACCOUD, 2013; ALSTON *et al. apud* SCARTASCINI *et al.*, 2011, 149-151). La *dependencia de la trayectoria* de Bolsa Familia comenzó al inicio de los noventa, con el Proyecto de Ley 80/91 sobre renta mínima, de autoría del senador Eduardo Suplicy, del Partido de los Trabajadores, que preveía complementar la renta de los individuos mayores de veinticinco años que recibiesen menos del valor establecido. La complementación era del 30% de la diferencia entre la renta recibida y el mínimo establecido. Este proyecto dio origen a los primeros PTR en 1995, en el Distrito Federal y los municipios de Vitória-ES, Campinas-SP y Ribeirão Preto-SP, como programas de Renta Mínima (DE CASTRO y MODESTO, 2010; DRAIBE, 1998, ZIMMERMANN, 2006). En el 2001, el gobierno de Cardoso creó el Fondo de Combate a la Pobreza con doce programas que componían la “Red de Protección Social”. De ellos eran PTR: Bolsa Alimentación, Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, Bolsa Escuela, Auxilio Gas, Agente Joven y Beneficio de Prestación Continuada. Esos programas fueron diseñados con una lógica sectorial, vinculados a un ministerio y/o a una secretaría sin comunicación horizontal, aislados, con objetivos diferentes, sobrepuestos, sin cobertura nacional y con sistemas de

información independientes, de modo que una familia pobre podía estar en los cuatro programas y otra de igual condición, no recibir nada (DE CASTRO y MODESTO, 2010; ROCHA y ZIMMERMANN, 2010).

El presidente Lula, del Partido de los Trabajadores, fue el actor principal del proceso. Su llegada a la presidencia fue una *coyuntura crítica* que abrió una *ventana de políticas* para los cambios institucionales. En el año 2003, el presidente reunificó los PTR en el Programa Bolsa Familia, integrando los gobiernos federal, estatal y municipal. Otros actores que influenciaron la creación de Bolsa Familia o que estuvieron con papeles decisivos en su conformación, fueron Eduardo Suplicy, mencionado anteriormente por posicionar el proyecto de renta mínima y el gobernador del Estado de Goiás, Marconi Perillo, del partido de la Social Democracia Brasileira (PSDB), porque sugirió unificar las políticas sociales, en una reunión de gobernadores. El programa Bolsa Familia fue creado mediante medida provisoria del presidente del 20 de octubre de 2003 y posteriormente, ratificado por el congreso con la Ley nº. 10.836, de 9 de Enero de 2004. Este programa surge de la unificación de los programas Bolsa-Alimentación (Ministerio da Salud), Auxilio Gas (Ministerio de Minas y Energía), Bolsa-Escuela (Ministerio de Educación) y Tarjeta-Alimentación (MESA). El proceso de *formación de agenda* fue liderado por el presidente, quien buscó apoyo de los congresistas, ministros, gobernadores y otros actores políticos y sociales (DOMÍNGUES, 2012).

El diseño y formulación del programa fue delegado a la Cámara de Políticas Sociales. Este fue el escenario donde otros actores decisivos junto al presidente, debatieron como sería el PTR. Dos discusiones importantes se realizaron allí: una sobre la unificación de los cuatro PTR en uno solo y la otra sobre la elección entre universalización y focalización. El primer debate fue entre el Ministro de Educación, Cristovam Buarque, el Ministro del MESA, José Graziano, la Ministra de la Secretaría Especial del Trabajo y Asistencia Social, Benedita da Silva en desacuerdo con la unificación de los programas, y el Ministro Jefe de la Casa Civil, José Dirceu, el Secretario Ejecutivo del MAPS, Ricardo Henriques, el Ministro de Salud, Humberto Costa y la Ministra de Minas, Dilma Rousseff, los cuales apoyaron la unificación. El otro debate entre la universalización de los beneficiarios, defendida por Ana Fonseca, José Graziano, Benedita da Silva, Cristovam Buarque y María de la Concepción Tavares del Partido de los Trabajadores y la focalización, defendida por el Ministro de Hacienda, Antonio Palocci, el Secretario de Política Económica, Marcos Lisboa y Ricardo Henriques. Al final, la unificación del programa y la focalización de los beneficiarios triunfaron en los debates (DOMÍNGUEZ, 2012). El programa Bolsa Familia beneficiaba a la familia con una transferencia monetaria variable de acuerdo con la renta mensual, el número de niños y adolescentes hasta 15 años y jóvenes de 16 y 17 años

(MAGRO. y REIS, 201; MÁRQUES, 2013). En términos de reducción de la pobreza, Brasil avanzó 10,2% en cinco años y América Latina demoró 15 años. Según el IPEA, es incuestionable el impacto del programa Bolsa Familia en 17,1 millones de personas para superar la pobreza (SILVA, 2010; JACCOUD, 2013).

## **El caso de Paraguay**

En el análisis político e institucional paraguayo es importante conocer que la configuración del Estado se realizó a partir del partido Colorado, de las fuerzas armadas y del gobierno, con una dictadura de 53 años. Con la redemocratización, la constitución de 1992 fue una institución muy importante porque redujo los poderes del presidente, aumentó la influencia del congreso, quien nombraba los miembros de la corte suprema y del poder judicial. La mayoría parlamentaria de dos tercios podía bloquear y declarar nulos decretos del ejecutivo. También aparecieron organizaciones de la sociedad civil con capacidad de veto y de controlar al gobierno. Surgieron nuevas fuerzas políticas diferentes a los partidos tradicionales, aunque en la mayor parte del período de 1989-2008, el presidente fue del partido de los Colorados (MOLINAS *et al. apud* SCARTASCINI *et al.*, 2011).

En las instituciones de políticas sociales destacadas de Paraguay están: la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN) creada en la transición democrática; a mediados de los noventa surgen tres instituciones importantes: la Secretaría de la Mujer, la Secretaría Nacional de Niños y Adolescentes y la Secretaría de Acción Social (SAS). Esta última estuvo vinculada desde su origen a organismos internacionales, especialmente al BID. Otras instituciones relevantes fueron: la Secretaría Técnica de Planificación, encargada de formular y actualizar el Plan Estratégico Nacional y coordinar las políticas públicas sectoriales y regionales. El Gabinete Social de la Presidencia de la República, presidido por el presidente y representado por el vicepresidente, coordinado por el ministro secretario general de la Presidencia e integrado por la SAS, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y el Ministerio de Hacienda (CAROSINI, 2004, GARCÍA 2004).

Instituciones nacionales junto a organizaciones internacionales elaboraron documentos importantes que orientaron la política social de Paraguay, entre ellos: Lineamientos del Programa de Desarrollo Social y Económico (1994-1998); Planificando el Desarrollo Social del Paraguay (1995 -1996) para focalizar el gasto público social; Plan Estratégico de Desarrollo Social (1996), elaborado por la SAS y el PNUD; Paraguay: Apuntes de Política Económica y Social (1998), del BM; el Plan Estratégico Económico y Social (2001); la ENREPD (Estrategia Nacional de Reducción

de la Pobreza y la Desigualdad) (2001), elaborado por la SAS (GARCÍA, 2004).

En el Paraguay no hubo *dependencia de la trayectoria* del PTR Tekopora, a diferencia de los otros países que estudiamos. La protección social tenía diferentes instrumentos desde los noventa y solo desde el 2005 contó con programas de lucha contra la pobreza, gracias al compromiso del país con la Declaración del Milenio del 2000 y a la iniciativa del Presidente Duarte, del tradicional partido de los Colorados, actor principal en el nuevo direccionamiento de las políticas y para quien la pobreza era una de las cuestiones sociales más críticas, por eso impulsó acciones inmediatas para reducirla (DUARTE, 2006). El presidente Duarte sin mayoría en el congreso, consiguió la aprobación de sus proyectos sociales e impulsó la ENALP (Estrategia nacional de lucha contra la pobreza) con ministerios y secretarías articulados por el gabinete social (IRALA, *apud* CHÁVEZ, 2013, 64-66).

Los principales PTR de Paraguay son: Abrazo, Propaís y Tekopora, este último fue el más representativo. Los actores más influyentes para la creación y puesta en marcha del programa Tekopora fueron los presidentes Duarte (Partido Colorado) y Lugo (Partido Alianza Patriótica para el Cambio) y el BID. El programa se creó en el gobierno del presidente Duarte por Decreto nº. 8152 de 2006, beneficiando 14 mil familias y luego se fortaleció en el gobierno del presidente Lugo, en el 2009, sextuplicando los beneficiarios al favorecer 84 mil familias. La *formación de agenda* del Programa Tekopora dependió de la decisión del Presidente Duarte y se realizó a partir de las orientaciones conceptuales de la ENREPD, desde el año 2000 y del papel del BID, quien acompañó a la Secretaría de Asistencia Social en el diseño del marco conceptual y operativo de la Red de Protección y Promoción Social durante el año 2004 y ayudó a diseñar e implementar el programa Tekopora. Los PTR en Paraguay fueron impulsados asesorados y financiados por el BID.

## El caso de Uruguay

Las políticas sociales uruguayas dependen en parte de un sistema de seguridad social basado en prestaciones sociales para grupos poblacionales diferentes: jubilaciones, pensiones de supervivencia, de vejez e invalidez, seguro de desempleo y asignaciones familiares (AFAM). La mayor parte de ellas vienen de mediados del siglo pasado y fueron de corte contributiva. Las AFAM de trabajadores formales fueron establecidas en 1943 para luego convertirse en el principal PTR del país. En un principio, las prestaciones no estaban sujetas al nivel socioeconómico de las familias con excepción de las pensiones de vejez (ARIM *et al.*, 2009). Los actores más relevantes para las políticas sociales fueron los partidos políticos tradicionales y los sindicatos que lucharon

por los beneficios laborales. Los servicios eran universales y los programas focalizados (MIDAGLIA, 2009). La llegada de la izquierda por primera vez al poder en 2005 (*coyuntura crítica*), con el presidente Tabaré Vázquez de la primera coalición de izquierda de Uruguay, el Frente Amplio, favoreció nuevos ajustes en la protección social, nuevas propuestas, reformas y cambios de tipo institucional-organizativo (*ventana de políticas*) (MIDAGLIA y ANTÍA, 2007; MIDAGLIA y SILVEIRA, 2011).

El PTR más importante de Uruguay fue el programa AFAM, que constituyó un componente reconocido del sistema de seguridad social y la transferencia de renta más relevante del "Plan de Equidad" (MIDAGLIA y SILVEIRA, 2011, 242). Este PTR tiene una larga *dependencia de la trayectoria* que viene de 1943, como ya se mencionó antes y continuó como veremos seguidamente. Desde su origen se relacionó con la escolarización, beneficiando a niños hasta los 14 años si permanecían en la escuela y dos años más en caso de cursar secundaria. En 1950, se amplió la población objetivo, incluyendo los hijos de los obreros fallecidos o absolutamente incapacitados o privados de libertad e hijos con incapacidades (BEVILACQUA, 2012). Al finalizar la dictadura, en 1980, las AFAM se ajustaron mediante el decreto-ley 15.084, redefiniendo su cobertura. Los beneficiarios eran los menores de edad, dependientes de los trabajadores formales, extendiéndose su pago hasta los 18 años, si estaba en secundaria. La asignación familiar se brindaba desde la comprobación de la gravidez, estando condicionado su pago al control prenatal periódico (BEVILACQUA, 2012; MIDAGLIA y SILVEIRA, 2011). A partir de 1995, la prestación se entregaba con la verificación de medios y se determinaban diferentes cantidades según los ingresos del beneficiario. Entre 1999 y 2003 la prestación se orientó a las familias más pobres. Las transferencias se otorgaron independientemente de la situación laboral agregando una modalidad de prestación del tipo focal no contributivo. Simultáneamente, se estructuró la asignación familiar para funcionarios públicos similar al régimen de trabajadores particulares (BEVILACQUA, 2012; MIDAGLIA, y SILVEIRA, 2011). En el año 2005, el gobierno de izquierda de Uruguay, a través del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), instituyó el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), para asegurar transferencias monetarias y alimenticias a personas pobres y mejorar su integración social (BEVILACQUA, 2012). Al terminar el plazo del PANES, se pasó al Plan de Equidad incluyendo una diversidad de estrategias. Las AFAM abarcaron a los beneficiarios del PANES, con cobertura más amplia. (ARIM *et al.*, 2009).

Las AFAM del Plan Equidad profundizaron los cambios de 1999 a 2004, principalmente con prestaciones no contributivas. El diseño de las nuevas AFAM incluyeron una modalidad multidimensional para seleccionar la

población objetivo. La *formación de agenda* fue rápida, los actores principales fueron el presidente y los miembros del congreso. Se presentó por iniciativa presidencial al congreso y fue apoyada por ambas bancadas: la oficialista y la de oposición. El presidente Tabaré Vázquez elevó el proyecto, el día 3 de septiembre de 2007, al parlamento por la Cámara de Senadores y el 12 de diciembre se decretó la Ley 18.227 del 2007, contando con un respaldo unánime.

## **Análisis comparativo de la formación de agenda de los PTR en los países del Cono sur de América**

Se presentan a continuación el análisis comparativo de la *formación de agenda* de los PTR en los cuatro países del Cono Sur de América. Como lo señala Kingdon (1995), en los procesos decisivos de las políticas públicas se parte de un *flujo de problemas*, es decir, una cuestión que en determinados momentos llama la atención de la sociedad y de los gobiernos. Las representaciones sociales, los indicadores estadísticos, el acompañamiento de programas gubernamentales de índole social, las organizaciones internacionales, entre otros, señala banen esos países a la pobreza como una de las preocupaciones y problemas centrales. En cuanto al *flujo de soluciones o alternativas*, los diferentes actores como el presidente, el congreso, la burocracia, líderes de partidos y organizaciones sociales, consideraron diversas políticas y programas de índole social, entre ellos a los PTR, como instrumentos para resolver o aliviar la problemática presentada. En referencia al *flujo político*, el momento político favorable se dio con el consenso de las fuerzas políticas, los cambios en los poderes ejecutivo y legislativo, quienes tomaron la decisión de ingresar en la agenda e implementar los PTR como instrumento para combatir la pobreza. La cúpula administrativa, en cabeza de los presidentes de estas naciones, le dio la entrada en la *agenda gubernamental* a los PTR y luego, en la *agenda decisoria* se optó por convertirlos en política pública.

En este proceso de *formación de agenda*, Kingdon (1995) considera fundamental el papel de los *actores* que participan en el juego político, como son el presidente, el congreso y la burocracia, especialmente aquella que hace parte del ejecutivo y es nombrada por él, como ministros y secretarios de gobierno, los partidos políticos, organizaciones sociales y medios de comunicación. En las cuatro naciones estudiadas, fueron los presidentes: Cristina Fernández de Kirchner de Argentina, Luiz Inácio Lula de Brasil, Nicolás Duarte de Paraguay y Tabaré Vázquez de Uruguay, quienes propusieron la entrada en la agenda e implementación de los PTR. Otros actores importantes fueron los congresos de cada nación al respaldar la decisión presidencial, a pesar de que, como en el caso de Paraguay, el presidente no contaba con mayorías en el legislativo.

Como ya se mencionó, en las dinámicas de las políticas públicas, otro actor relevante es la burocracia. En el caso de Argentina y de Brasil, varios ministros y secretarios de gobierno participaron activa y protagónicamente en el proceso de decisión y de formulación de los PTR. También los PTR contaron con el apoyo de diversas fuerzas y movimientos políticos y de organizaciones sociales.

El proceso de *formación de agenda* de los PTR tuvo sus diferencias y particularidades en cada uno de los países estudiados. En Argentina, el programa Auxilio Universal por Hijo resultó de la iniciativa de la presidenta, del apoyo del congreso y con la participación en su diseño de algunos ministros y diputados de diferentes fuerzas políticas. En Brasil, además de la influencia del presidente y del apoyo de los congresistas y gobernadores, para el diseño final del programa Bolsa Familia, se requirió de debates y concertación entre varios ministros y otros actores políticos cercanos al presidente. Para Paraguay, por la ausencia de una densa institucionalidad en el campo social y la debilidad en sus políticas sociales, el surgimiento de los PTR se dio por iniciativa presidencial en consenso con el congreso pero con una gran influencia del BID. En Uruguay, como se tenía una *dependencia de la trayectoria* de su PTR AFAM, de más de 50 años, la iniciativa presidencial tuvo un apoyo unánime del Congreso, por el consenso existente entre los partidos y las fuerzas políticas y sociales.

Según el *institucionalismo histórico* (HALL y TAYLOR, 2003), las instituciones se relacionan y dan forma a procesos o resultados de interés. Las instituciones al ser capaces de modelar el comportamiento colectivo y las esferas social, política y económica, influenciaron la entrada en la agenda y la implementación de los PTR. Este resultado se obtuvo por las decisiones tomadas en las instituciones ejecutiva y legislativa y apoyada por la burocracia. Otras instituciones de gran relevancia para las políticas sociales, fueron las nuevas constituciones nacionales posteriores a las dictaduras militares en el proceso de redemocratización. Cabe resaltar también algunos organismos gubernamentales y organizaciones que tuvieron un papel protagónico en la *formación de agenda* y diseño de los PTR como fueron en Argentina: la Administración Nacional da Seguridad Social, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Sistema Integrado Previsional Argentino, para la seguridad social, la Confederación General del Trabajo y la Central de Trabajadores. En Brasil se destacan: La Cámara de Políticas Sociales, El Ministerio de la Jefatura de la Casa Civil, el Ministerio de Educación, el Ministerio Extraordinario para la Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre, el Ministerio de Asistencia y Previsión Social y la Secretaría Especial del Trabajo y Asistencia Social. En Paraguay sobresalen: la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social, la Secretaría de Acción Social,

la Secretaría Técnica de Planificación, el Gabinete Social de la Presidencia de la República, el Banco Interamericano de Desarrollo y el PNUD. Para el caso de Uruguay resaltan: el Sistema de Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Social con el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social y el Plan de Equidad.

Las instituciones de acción social en los cuatro países fueron diferentes. La institucionalidad de orden social argentina y uruguaya tenía antecedentes de más de ochenta años. En el caso brasilero, los gobiernos democráticos de la década del noventa crearon una red institucional para atender las demandas sociales de la población y luego después del 2003, con la llegada al poder de la izquierda, esta institucionalidad fue fortalecida. En Paraguay, las instituciones sociales surgieron tardíamente, hacia mediados de la década del año 2000 se fueron fortaleciendo. Con respecto a las políticas sociales, se pudo constatar como Argentina y Uruguay contaron con sistemas de protección social y políticas laborales desde la primera mitad del siglo XX. En el caso de Brasil, existió una preocupación por estas políticas, especialmente después de la dictadura, en el proceso de redemocratización y con los presidentes elegidos popularmente (década de 1990 en adelante) y se fortalecieron con la influencia de la constitución de 1988 y de los gobiernos de centro-izquierda. En el caso paraguayo, sólo durante la década del 2000, con la llegada del presidente Duarte, hubo una mayor atención a las poblaciones más vulnerables con políticas estatales.

En la *dependencia de la trayectoria* (PIERSON Y SCKOPOL, 2008), se entiende que la dirección tomada en el tiempo por las políticas sociales y por unos determinados programas, llevó a posicionar en la agenda a los PTR. Según este enfoque, se puede comprender la inercia de las dinámicas políticas al considerar que los programas sociales que venían del pasado en una secuencia temporal en estos países, sirvieron de relevancia causal para las decisiones posteriores que permitieron la entrada en la agenda y la implementación de los PTR. Esos procesos dinámicos involucraron irreversibilidades por su retroalimentación positiva, generando los resultados mencionados. En Argentina, el programa AUH tuvo un antecedente fundamental con el programa Asignaciones Familiares de 1934. Otros PTR como Ingreso ciudadano, Jefes y Jefas de Hogar y el Sistema integrado de Protección a la Familia, sirvieron de *dependencia de la trayectoria* inmediata del programa AUH. En Brasil, el programa Bolsa Familia fue antecedido por el Proyecto de Ley 80/91 sobre renta mínima del senador Eduardo Suplicy; por los primeros PTR de 1995, conocidos como programas de Renta Mínima; por los PTR Bolsa Alimentación, Auxilio Gas, Bolsa Escuela y Tarjeta Alimentación, quienes fueron su *dependencia de la trayectoria*. En Uruguay, el PTR más importante fue el Programa de Asignaciones Familiares (AFAM), el cual



tuvo una larga *dependencia de la trayectoria* desde su origen en 1943, que con el pasar de los años experimentó varios cambios y en el año 2007 se constituyó en el PTR más importante del país. En Paraguay, no se contó con una *dependencia de la trayectoria* para sus PTR, los cuales surgieron por la iniciativa del presidente Duarte y las asesorías que se impartieron desde algunas instituciones nacionales y organismos internacionales como el BID y el PNUD, a través de documentos de orientaciones de políticas sociales y planes de desarrollo, etc. Así, entonces, la *dependencia de la trayectoria* más antigua está en Argentina con el programa de Asignaciones Familiares de 1934 que antecedió el programa AUH. Luego le sigue en antigüedad, Uruguay con el Programa AFAM de 1943. Brasil tuvo la *dependencia de la trayectoria* más reciente, con el programa de Renta Mínima y los programas Bolsa-Alimentación, Auxilio Gas, Bolsa Escuela y Tarjeta Alimentación.

Las *coyunturas críticas* son momentos claves de crisis de las instituciones, los que dependiendo de su evolución, por un lado, conducen a las sociedades por distintas trayectorias de desarrollo y, por otro, pueden conformar transformaciones institucionales adaptadas a las condiciones contextuales en relación con las tendencias generales derivadas de la coyuntura. Son situaciones en que durante un período de tiempo relativamente corto, aumenta la probabilidad de incidencia de los actores en cambios políticos y/o institucionales, lo cual es posible cuando el peso de los factores estructurales se reduce significativamente y los actores pueden realizar su acción política preferencial (CAPOCCIA Y KELEMEN, 2007). Una *coyuntura crítica* decisiva en los cuatro países estudiados, fue la llegada al poder de los gobiernos de centro-izquierda durante la primera década del siglo XXI, que abriendo una *ventana de política*, elevaron las posibilidades para que se dieran los cambios institucionales requeridos y se establecieran las políticas deseadas por ellos. Los programas sociales fueron fortalecidos, los PTR que actuaban en forma aislada y dirigidos por entidades diversas, fueron unificados y les asignaron mayor capacidad presupuestal.

A diferencia de los otros países objetos de la investigación, sólo en el caso de Brasil, se realizaron interesantes debates sobre los conceptos de focalización y universalización para la implementación de los PTR. No obstante de que muchos eran partidarios de la universalización, debido a las tendencias neoliberales y la realidad de los presupuestos públicos, se terminó optando por la focalización.

## **Conclusiones**

La investigación permite conocer procesos políticos, instituciones y políticas sociales, actores y la *formación de agenda* de los PTR en Argentina,

Brasil, Paraguay y Uruguay. Estos programas hicieron parte de las principales políticas sociales de los países del Cono Sur.

En Argentina se encontró una institucionalidad con una larga trayectoria histórica del siglo pasado con una serie de políticas sociales para la atención de familias vulnerables, para madres e hijos y de orden laboral. Las AFAM de 1934, el programa Ingreso Ciudadano y otros tres PTR existentes, sirvieron de *dependencia de la trayectoria* del programa AUH. Este surgió por iniciativa presidencial, apoyo del congreso y diseñado por algunos ministros. En el caso brasileño, las instituciones sociales vienen principalmente del proceso de democratización y por la influencia de la constitución de 1988. Las políticas sociales fueron impulsadas por los presidentes y desde 1995, con el programa de Renta mínima, iniciaron los primeros PTR, que sirvieron de *dependencia de la trayectoria*, junto a los cuatro PTR que unificaron en el programa Bolsa Familia. La *formación de agenda* de este programa fue liderada por el presidente con apoyo de diversos actores gubernamentales, políticos y sociales. En Paraguay, las instituciones sociales aparecieron en un pasado muy reciente en la década del 2000. Los PTR comenzaron en el 2005 con el presidente Duarte, actor principal para impulsar las políticas sociales y se fortalecieron con el presidente Lugo. El programa Tekopora, sin *dependencia de la trayectoria*, benefició en el periodo de Lugo 84 mil familias. Su *formación de agenda* se dio por iniciativa presidencial, con el apoyo unánime del congreso y por influencia, diseño y financiación principal del BID. Uruguay contó con una institucionalidad y unas políticas de orden social, desde 1943 y se fueron fortaleciendo con el pasar del tiempo. La *dependencia de la trayectoria* del PTR AFAM comienza desde la primera mitad del Siglo XX con el programa del mismo nombre. La *formación de agenda* de las AFAM tuvo un trámite parlamentario rápido porque la propuesta del presidente Tabaré Vázquez recibió el apoyo de la bancada oficialista y de la oposición.

Entre las principales limitaciones de esta investigación está la falta de recolección de información de fuentes primarias en los cuatro países estudiados. La falta de entrevistas a actores que participaron o conocieron de cerca los procesos de interés de la investigación, redujeron el acceso a esa información privilegiada. El estudio es limitado también en lo referente a los conceptos de *intereses* e *ideas*, los cuales son muy importantes dentro del enfoque teórico de los nuevos institucionalismos y especialmente, en el *institucionalismo histórico*.

La contextualización y caracterización histórica reciente es una contribución importante para las sociedades de estos países y de otros también, porque pueden utilizar estas investigaciones para influenciar la agenda gubernamental, buscar solución a problemas que históricamente no han sido atendidos y podrían serlo por medio de nuevas políticas y

programas. Esta investigación acrecienta y enriquece los pocos trabajos sobre *formación de agenda* y análisis histórico institucional que se han hecho en estos países latinoamericanos, que contrariamente, en ambiente europeo y norteamericano han sido más fecundos.

## Referencias bibliográficas

- ALSTON, L. J. *et al.* En el camino hacia un buen gobierno: recuperación de impactos económicos y políticos en Brasil. En: SCARTASCINI, C. *et al.* *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo, 2011, p. 117-119.
- BACHRACH, B. y BARATZ M. *Two Faces of Power*. American Science Review. Panorama de la Efectividad en el Desarrollo 2014. Lecciones de Desarrollo. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, v. 56, p. 947-952.
- BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. El “ingreso ciudadano” en la agenda de políticas públicas de la Argentina. En: VAN DER VEEN, R. *et al.* *La Renta Básica en Argentina: Objetivos y Posibilidades del Ingreso Ciudadano*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2002.
- BICHIR, R. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. 2011. 271 f. Tese (Doutorado em Sociologia e Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: [http://centrodametropole.ffeilch.usp.br/sites/centrodametropole.ffeilch.usp.br/files/user\\_files/noticias/c\\_keditor/Bichir\\_tese\\_rev.pdf](http://centrodametropole.ffeilch.usp.br/sites/centrodametropole.ffeilch.usp.br/files/user_files/noticias/c_keditor/Bichir_tese_rev.pdf)
- BICHIR, R. *Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul*. Texto para Discussão, n. 2032. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.
- BIRKLAND T. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. Nova Iorque: M.E. Sharpe, 2001.
- BEVILACQUA, L. *Modelos de Desarrollo y Protección Social: Transferencias De Renta en Uruguay y sus Innovaciones Recientes*. En: Encontro Norte-Nordeste de Ciências Sociais y Pré-Alas Brasil, 15., Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina, 4 -7 set. 2012.
- CALDAS, E. L. *Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais*. 2008. 227 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-07042008-102411/en.php>.

- CAPOCCIA y KELEMEN. The Study of Critical Junctures Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, n. 59, p. 341-69, 2007.
- CASTRO, J. A. de y MODESTO, L. *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2010.
- CECCHINI, S. y MADARIAGA, A. *Programas de Transferencias Condicionadas*. Balance de la experiencia en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Cepal-Asdi, 2011.
- CAROSINI, L. *Análisis de las políticas y programas sociales en Paraguay*. OIT-CIESU-IPEC Sudamérica, Serie: Documento de Trabajo, 188, 2004.
- CEPAL. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2001.
- COBB, R. et al. Agenda building as comparative political process. *The American Political Science Review*, v. 70, n. 1, p. 126-138, 1976.
- COLLIER, R. *The Contradictory Alliance: State-Labor Relations and Regime Change in México*. Berkeley: University of California at Berkeley, International and Area Studies, 1992.
- COLLIER, R. y COLLIER, D. *Shaping the political arena*. Critical juncture, the labor movement and regime dynamics in Latin America. Nova Jersey: Princeton University Press, 1991.
- DÍAZ, G. et al. Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión. CIPPEC, Documento de Trabajo, n. 45, jul 2010.
- DRAIBE, S. et al. Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Brasil. En: *Rede de centros de investigación económica aplicada*. Estratégias para combater a pobreza em América Latina: programas, instituições e recursos, p. 97-162. Santiago de Chile: Banco Mundial, 1998.
- DUARTE, N. *Discurso del presidente del Paraguay ante la FAO*. Roma, 2006.
- DU PIN, C. y MARCHESINI, M. *Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos Sobre a Formação da Agenda Governamental*. En: Encontro de ANPAD, 31., Rio de Janeiro, 22-26 set. 2007.
- FARFÁN, G. El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *Revista Polis*, v. 3, n. 1, primer semestre, 2007, p. 87-124. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007.
- FRANÇA, C. L. de. *Formação de agenda e processo decisório nos governos FHC e Lula*. 2007. 387 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2491/49418.pdf>.

- GARCÍA, M. *Protección social no contributiva en Paraguay; un balance a 10 años de su implementación*. Investigación para el desarrollo. Asunción, 2015.
- GOUREVITCH, P. *Politics in Hard Times*. Comparative Responses to international economic crisis. Ithaca-London: Cornell University Press, 1986.
- HALL, P. y TAYLOR, R. *As três versões do neoinstitucionalismo*, n. 58. São Paulo: Lua Nova, 2003.
- IRALA, A. ¿Dominación o protección social? Análisis del programa Tekopora de Transferencia Monetaria Condicionada en Paraguay, 2009-2010. En: CHÁVEZ, E. et al. *Pobreza y protección social universal*. Buenos Aires: CLACSO, 2013.
- JACOB, O. (Ed.). *Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina*. Rio de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer, 2012.
- JACCOUD, L. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 64, n. 3, p. 291-307, 2013.
- KINGDON, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2. ed. Nova Iorque: Longman, 1995.
- MAGRO, A. F. do N. y REIS, C. N. dos. Programas de Transferência de Renda na América Latina panorama de experiências em desenvolvimento. *Observatorio Iberoamericano de desarrollo local y economía social*. Universidad de Málaga, año 5, n. 10, jun. 2011. Disponible em: <http://www.red-redial.net/pt/referencia-bibliografica-62329.html>.
- MCCOMBS, M. y SHAW, D. The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, n. 36, p. 176-195, 1972.
- MÁRQUES, R. Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina. *Revista de Economia Política*, v. 33, n. 2, p. 298-314, abr.-jun. 2013.
- MIDAGLIA, C. y ANTIA, F. La izquierda en el gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n. 16, 2007.
- MIDAGLIA, C. y SILVEIRA, M. Políticas Sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social. Los nuevos programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay. En: MIDAGLIA, C. *El Plan de Equidad: una nueva propuesta de Transferencia Condicionada de Renta en Uruguay*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.
- MOLINAS, J. et al. De la concentración a la fragmentación. El juego político en Paraguay en los últimos 50 años. En: SCARTASCINI et al. *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, p. 347-348. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo, 2011.

- MONTEIRO, I. R. *Integração de Políticas Sociais: Um estudo de caso sobre o Programa Bolsa Família*. 2011. 132 f. Dissertação (Mestrado em Bens Culturais e Projetos Sociais) – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8379>.
- MOURA, C. D. *O programa Bolsa Família no campo das políticas públicas*. 2012. 178 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/12715>.
- NIEDHARDT A. y GONÇALVES, F. A trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas públicas. Teoria e pesquisa. *Revista de Ciência Política*, v. 24, n. 2, p. 4-17, jul.-dez. 2015.
- PIERSON P. y SCKOPOL, T. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 17, n. 1, p. 7-38, dez. 2008.
- REPETTO, F. y POTENZA, F. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe*: Argentina. Santiago de Chile: Cepal, 2012.
- ROCHA M. y ZIMMERMANN, C. *O Brasil e as experiências internacionais de Programas de Transferência de Renda*. En: Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a pobreza e a desigualdade, 1., Natal, 2010.
- RUESCHEMEYER, D. y VAN ROSSEM, R. The Verein für Sozialpolitik and the Fabian Society: A Study in the Sociology of Policy-Relevant Knowledge". En: *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*. Nova Iorque: Princeton University Press/Russell Sage Foundation, 1996.
- RUESCHEMEYER, D. y SKOCPOL, Th. (Eds.). *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*. Nova Iorque: Princeton University Press/Russell Sage Foundation, 1996.
- SÁNCHEZ, M. *Estudio comparado de path dependency del estado de bienestar en los casos de Suecia, USA y España*. En: Congreso de la Asociación de ciencia política y de la administración, 6., Barcelona, 18-20 set. 2003.
- SCHATTSCHEIDER, E. *The semi-sovereign people*. Nova Iorque: Holt, Rinehart and Winston, 1960.
- SCHWEBER, L. Progressive Reformers, Unemployment, and the Transformation of Social Inquiry in Britain and the United States, 1880-1920. En: USLANER y HAUFER (Eds.). *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*. Nova Iorque: Princeton University Press/Russell Sage Foundation, 1998.

- SILVA, M. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. *Katálisis*, Florianópolis v. 1, n. 2, p. 155-163, 2010.
- SPILLER, P. y TOMASSI, M. Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina? En: SCARTASCINI, C. et al. *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo, 2011.
- TASSARA, C. (Ed.). *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* Madrid: Eurosocial, 2015.
- VIEIRA, A. M. M. *A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no Período 2005 a 2007*. 2011. 199 f. Dissertação (Mestrado Modalidade Profissional em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2011.
- VELTMEYER, H. y TETREAULT, D. *Poverty and Development in Latin America: Public Policies and Development Pathways*. Boulder: Kumarian Press, 2013.
- ZIMMERMANN, C. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: O caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. *Sur - revista internacional de direitos humanos*, São Paulo, ano 3, n. 4, 2006, p. 144-159.

CIJANES, Felipe José Luna; FLEXOR, Georges Gérard. Formación de Agenda de los Programas de Tránsito de Renta en los países del Cono Sur de América. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 26, n. 3, p. 584-607, out. 2018.

**Resumen:** (*Políticas sociales contra la pobreza en los países del Cono Sur de América: los Programas de Tránsito de Renta y su formación de agenda*). Este artículo presenta la investigación sobre el proceso de formación de agenda de los Programas de Tránsito de Renta (PTR) en los países del Cono Sur de América: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El objetivo fue conocer cuáles fueron las principales instituciones, políticas sociales, actores y coyunturas críticas que influenciaron la entrada en la agenda gubernamental de los PTR en estas naciones. Se utilizaron como referencia teórica, los enfoques de *formación de agenda* y del *institucionalismo histórico* con sus conceptos de *dependencia de la trayectoria* y *coyunturas críticas*, porque permiten estudiar

comparativamente las políticas públicas. Es una investigación hermenéutica, de tipo documental, descriptiva, analítica y comparativa. Es un estudio de caso cuyas unidades de análisis son los PTR en los países del Cono Sur de América. La temporalidad definida fue la primera década del siglo XXI, porque en ese período se implementaron dichos programas y con resultados muy importantes. Los resultados de la investigación dan cuenta de los elementos y particularidades de los procesos en cada nación.

**Palabras Claves:** políticas sociales; PTR; formación de agenda, institucionalismo histórico.

**Abstract:** (*Social policies against poverty in the countries of the Southern Cone of America: the Income Transfer Programs and their agenda formation*). This article presents the research on the agenda formation process of the Income Transfer Programs (PTR) in the countries of the Southern Cone of America: Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay. The objective was to know which were the main institutions, social policies, actors and critical junctures that influenced the entry into the governmental agenda of the PTR in these nations. The approaches to agenda formation and historical institutionalism with their concepts of path dependence and critical junctures were used as a theoretical reference, because they allow a comparative study of public policies. It is a hermeneutic investigation, documentary, descriptive, analytical and comparative. It is a case study whose units of analysis are the PTR in the countries of the Southern Cone of America. The temporality defined was the first decade of the 21st century, because in that period those programs were implemented and with very important results. The results of the investigation show the elements and particularities of the processes in each nation.

**Keywords:** social policies; PTR; agenda formation, historical institutionalism.

Recebido em julho de 2018.

Aceito em agosto de 2018.