

# **LA REFORMA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA EN LA ENCRUCIJADA**

**Transferencias condicionadas de ingresos  
o universalización de la protección social**

**CARLOS E. BARBA SOLANO  
Y ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ  
(Coordinadores)**

**Carlos E. Barba Solano | Alicia Puyana | Enrique Valencia  
Lomelí | Anete B. L.Ivo | Alessandra B. de A. Silva | Laura  
Golbert | Martín Scheines | Sonia Álvarez Leguizamón |  
Pedro Marcelo Ibarra | Norma Naharro | Juliana Martínez  
Franzoni | Carmen Midaglia | Milton Silveira**





**LA REFORMA SOCIAL EN  
AMÉRICA LATINA EN LA  
ENCRUCIJADA**

La reforma social en América Latina en la encrucijada : transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social / Carlos Barba Solano ... [et al.] ; coordinación general de Carlos Barba Solano ; Enrique Valencia Lomelí. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2016.

Libro digital, PDF - (Grupos de trabajo)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-722-208-1

1. Sociología. 2. Reforma Social. 3. Protección Social. I. Barba Solano, Carlos II. Barba Solano, Carlos, coord. III. Valencia Lomelí, Enrique, coord. CDD 301

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Políticas Públicas / Estado / Pobreza / Neoliberalismo / Asistencia Social / Ciudadanía / Educación / America Latina

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

# LA REFORMA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA EN LA ENCRUCIJADA

TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS  
DE INGRESOS O UNIVERSALIZACIÓN  
DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

**Carlos E. Barba Solano y Enrique Valencia Lomelí**  
(Coordinadores)

**Carlos Barba Solano**  
**Alicia Puyana**  
**Enrique Valencia Lomelí**  
**Anete B. L.Ivo**  
**Alessandra B. de A. Silva**  
**Laura Golbert**  
**Martín Scheines**  
**Sonia Álvarez Leguizamón**  
**Pedro Marcelo Ibarra**  
**Norma Naharro**  
**Juliana Martínez Franzoni**  
**Carmen Midaglia**  
**Milton Silveira**



Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

Latin American Council of Social Sciences

**Secretario Ejecutivo de CLACSO** Pablo Gentili

**Directora Académica** Fernanda Saforcada

**Área de Desarrollo de la Investigación**

**Coordinador** Pablo Vommaro

**Asistentes** Rodolfo Gómez, Valentina Vélez y Giovanni Daza

**Área de Acceso Abierto al Conocimiento y Difusión**

**Coordinador Editorial** Lucas Sablich

**Coordinador de Arte** Marcelo Giardino

**Producción** Fluxus Estudio

**Arte de tapa** Ignacio Solveyra

**Primera edición en español**

*La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social* (Buenos Aires: CLACSO, julio de 2016)

ISBN 978-987-722-208-1

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO [www.biblioteca.clacso.edu.ar](http://www.biblioteca.clacso.edu.ar)

**CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
(Latin American Council of Social Sciences)**

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacsoinst@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

© Universidad de Guadalajara | Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades | Coordinación Editorial |  
Juan Manuel 130 | Zona Centro | Guadalajara, Jalisco, México

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# ÍNDICE

**Carlos Barba Solano y Enrique Valencia Lomelí**

Introducción. La ola creciente de transferencias monetarias condicionadas ¿Acerca o aleja de la protección social universal? | 9

**Carlos Barba Solano**

Las transferencias monetarias (TM) en América Latina. Conflictos paradigmáticos | 27

**Alicia Puyana**

Crecimiento económico, desigualdad y pobreza en América Latina. El entorno socioeconómico en el que operan las transferencias monetarias condicionadas | 67

**Carlos Barba Solano y Enrique Valencia Lomelí**

El programa Progres- Oportunidades- Prospera (PROP) y la universalización del derecho a la salud. Un estudio en cuatro localidades del estado de Jalisco, México | 105

**Anete B. L.Ivo y Alessandra B. de A. Silva**

El Beneficio de Prestaciones Continuas (BPC). La transferencia de ingreso en Brasil como derecho | 149

Juliana Martínez Franzoni

## **LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS Y LA IZQUIERDA SALVADOREÑA EN EL GOBIERNO**

**¿DE RESIDUALISMO A UNIVERSALISMO?\***

### **1. INTRODUCCIÓN**

Desde inicios y mediados de los 2000, varios países latinoamericanos experimentaron el llamado “giro hacia la izquierda” (Cameron y Hershberg, 2007), término acuñado para aludir a la victoria electoral de líderes y partidos políticos que reflejaban una demanda de cambio y de bienestar por parte de la población (Arson, Armony & otros, 2009; Midaglia y Antía, 2009)<sup>1</sup>. Dado que la política social es uno de los instrumentos para lograrlo, el debate en torno a las continuidades y las rupturas entre estos gobiernos y sus predecesores tiene relevancia po-

\* Este artículo tiene origen en conversaciones con personas cercanas a ARENA, al actual presidente Funes y al FMLN, durante 2008 en El Salvador, cuando tenía lugar la campaña electoral. La autora agradece el intercambio y los insumos aportados por Koen Voorend y Héctor Solano Chavarría.

---

1 Además, el mero desplazamiento que personas como Hugo Chávez, Evo Morales, Cristina Fernández, Michelle Bachelet, Tabaré Vázquez, Lula da Silva, Daniel Ortega, Rafael Correa y Fernando Lugo, hicieron de figuras como Alberto Fujimori, Carlos Menem, Carlos Andrés Pérez o González Sánchez de Losada, es evidencia de un giro político en una dirección post liberal (Arditti, 2008).

lítica y académica. En este marco cobran especial relevancia los programas de transferencias monetarias condicionadas. Primero, porque han sido arropados por gobiernos de muy distinto signo ideológico - desde Progres/Oportunidades en el México de Zedillo y de Fox, hasta el Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador de Correa, pasando por el Chile Solidario y el Bolsa Familia de Lagos, Cardozo y Lula. Segundo, porque alcanzan hoy 129 millones de personas en América Latina (Banco Mundial, 2013).

Al inicio de su mandato, el ahora expresidente salvadoreño Mauricio Funes señaló *“el programa Comunidades Solidarias Rurales es diferente al programa Red Solidaria impulsado por el anterior gobierno de derecha. No se trata de un simple cambio de nombre ante medidas y políticas públicas que ya existían en gobiernos anteriores. Además de la implementación de nuevas medidas, a la base de este sistema de protección social que estamos creando está un cambio de enfoque y de prioridades”* (Funes en Cárdenas, 2009). ¿Es esto así? ¿Dio este gobierno realmente inicio a un cambio de enfoque y de prioridades en materia de política social en El Salvador? Este artículo ensaya respuestas a esta pregunta a partir del análisis del programa de transferencias monetarias condicionadas. Al igual que la mayoría de los programas de este tipo de la región, éste fue creado por un gobierno ideológicamente a la derecha del espectro ideológico. Su lanzamiento tuvo lugar en 2005 y se constituyó en el programa estrella del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), durante la administración de Elías Antonio Saca (2005-2009). A partir de junio de 2009, este programa se relanzó bajo el primer gobierno de izquierda en la historia del país, liderado por Mauricio Funes en representación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), en alianza con un candidato presidencial socialdemócrata y su grupo de apoyo.

Ya en su discurso de toma de posesión, el presidente Funes anunció que Red Solidaria pasaba a ser el componente rural de un programa que se ampliaba además a zonas urbanas, denominado Comunidades Solidarias. Anunció además que este programa, junto con un conjunto amplio de medidas como las relacionadas con la vivienda, la nutrición y las pensiones por vejez, pasaban a ser parte de *“la construcción de un sistema de protección universal para todas las mujeres y los hombres de nuestro país”* (Funes, 2009). En el pasaje de Red Solidaria a Comunidades Solidarias, ¿qué cambia y qué permanece en la manera de entender el papel del Estado en la política social en general, y de las transferencias monetarias en particular? Esta es la pregunta central a la que este artículo ensaya respuestas a partir de una comparación de las principales *definiciones* realizadas respecto a este programa por parte de dos administraciones de gobierno equiva-

lentemente fundacionales: la del partido ARENA (2005-2009) que creó el programa, y la de la administración del FMLN (2009-2014), primera de izquierda que le sucedió.

## **2. TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y ENFOQUES DE LA POLÍTICA SOCIAL**

Los programas de transferencias monetarias condicionadas tienen una impronta liberal, bajo la cual se considera que el mercado es el mecanismo más idóneo para asignar recursos entre las personas. La desigualdad es una resultante necesaria de los recursos que los individuos intercambian en el mercado. La intervención del Estado debe ser mínima, orientada a compensar fallas de mercado, y estrictamente enfocada en las personas pobres. Se trata así de un enfoque residual del papel del Estado en la redistribución. Este enfoque se diferencia del social-democrático, para el cual el Estado debe amortiguar las desigualdades de mercado mediante su moderada regulación y mediante una equiparación creciente de las capacidades de las personas. Se diferencia aún más, evidentemente, del enfoque más radical de la izquierda latinoamericana, para la cual el Estado debe intervenir en la redistribución de la propiedad, incluyendo la tierra (Reygadas y Filgueira, 2010).

Tiene sentido entonces que hayan sido los gobiernos ubicados al centro-derecha y a la derecha del espectro ideológico, los principales impulsores de los programas de transferencias monetarias condicionadas. Lo que es más interesante es que los gobiernos de izquierda de la región los hayan mantenido, creado y/o expandido. De la mano de estos gobiernos se han llevado a cabo un conjunto de cambios incrementales (Antía 2008) que han ampliado los criterios de elegibilidad (por ejemplo en El Salvador a partir de 2009), las coberturas (como en Brasil desde 2005 con el gobierno del PT) y/o montos de las transferencias (como en Ecuador con Correa). Reygadas y Filgueira (2010) argumentan que esto se debe a que son menos costosos y más sencillos que los programas universales; cuentan con mayor legitimidad social; y enfrentan escasa oposición política. Además, pueden ponerse al servicio de reformas más estructurales relacionadas con la organización de los servicios.

Para abordar qué ha ocurrido en el caso de El Salvador, se requiere ubicar estos programas en el escenario más amplio del régimen de política social. En este caso se trató de un régimen que durante el siglo veinte fue excluyente, es decir, que contó con una mínima presencia redistributiva del Estado y en el cual la represión de la demanda social predominó sobre su incorporación (Filgueira, 1998; Barba, 2008). De la mano de las transiciones políticas y de mercado, a mediados

de los 2000, estos países habían creado un conjunto de programas sociales de nuevo tipo y podía entonces hablarse de régimen de bienestar informal (Martínez Franzoni, 2008). Bajo el llamado “Consenso de Washington” (Williamson, 1990), se crearon respuestas de corto plazo de carácter asistencial organizados en forma de programas. Si bien eran relativamente inestables y con escasa cobertura, para la población que tuvo acceso se constituyeron en su primera experiencia redistributiva con el Estado. Esta situación fue distinta en los países con régimen de bienestar estatal. Allí, la política social, aunque estratificada, sí tenía una amplia presencia en la vida de la mayor parte de la población. De allí que, a diferencia de los países con régimen de política social excluyente, en estos últimos las medidas compensatorias constituyeran un retroceso con respecto a lo que la población podía esperar del Estado (Filgueira, 1998).

Son precisamente los países con política social robusta los que han sido más estudiados en términos de la literatura que aborda los efectos que los cambios en la orientación ideológica de los partidos políticos en el gobierno han tenido sobre la política social. Es el caso de Argentina, Chile, Uruguay y Brasil, que en los países andinos o de América Central (a excepción de Costa Rica). Evelyn Huber y Jennifer Pribble (2010), por ejemplo, comparan reformas sociales promovidas desde los gobiernos de izquierda de Ricardo Lagos (2002-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010) en Chile, y de Tabaré Vázquez (2005-2010), en Uruguay. En ambos casos se documentan cambios importantes en la dirección de una mayor progresividad en el papel del Estado –más ambiciosas en Uruguay que en Chile–, aunque el análisis no detalla cómo es que los programas de transferencias monetarias condicionadas se replantean en el caso de cambio de tipo de administración de gobierno. Además de factores asociados al tipo de organización partidaria de la propia izquierda, de la fortaleza de la oposición conservadora, y de sus vínculos con un sector empresarial más o menos unificado, las autoras muestran el enorme peso relativo de los legados de política social con que ambos gobiernos se encontraron: como resultado de reformas sociales notoriamente más radicales en Chile que en Uruguay, la herencia era un papel protagónico de actores privados en educación, salud y pensiones (Huber y Pribble, 2010).

Estos legados en materia del papel del Estado en la vida de la población son, precisamente, muy distintos en El Salvador (Filgueira, 1998; Barba, 2008). De hecho, junto con Chile y Costa Rica, constituyen países emblemáticos de tres regímenes de bienestar contrastantes (Martínez Franzoni, 2008), producto de trayectorias de largo aliento, relacionadas con la modernización económica, con el éxito relativo del modelo de sustitución de importaciones y, más recientemente, con

el tipo y el ritmo de ajuste de las economías (Filgueira, 1998; Barba, 2008; Martínez Franzoni, 2008). Si en Chile y Costa Rica un alto porcentaje de la población es asalariada y contribuye a la seguridad social, El Salvador es un país con poca efectividad para absorber y remunerar su fuerza de trabajo. Como lo reflejan las remesas (más del 18% en El Salvador pero menos del 1% del PIB en Chile y el 2.4% en Costa Rica), gran parte de la mercantilización de la fuerza laboral tiene lugar fuera del país (Naciones Unidas, 2009). Si en Chile y Costa Rica el Estado invierte una considerable cantidad de recursos por habitante en política social (US\$ 886 y 1,002 en el 2008, en dólares de 2000), en El Salvador tan sólo se invierten US\$ 104 (CEPAL, 2009)<sup>2</sup>.

La focalización, pasada y presente, de la política social, así como sus connotaciones para la construcción de un enfoque universalista de la intervención del Estado en la vida de la población, debe interpretarse también en el marco de cada uno de estos regímenes de política social. Por focalización, nos referimos a un tipo de intervención del Estado basada en el criterio de necesidad, en contrapunto con el criterio de contribución (como es propio de la seguridad social), y de ciudadanía (como suele ocurrir con la educación básica). Se trata así de un rasgo de los instrumentos de política que pueden potencialmente ponerse al servicio de distintos enfoques sobre el papel del Estado en la política social.

Un régimen de política social puede asentarse en una combinación de criterios de elegibilidad basados, simultáneamente, en necesidad, contribución y ciudadanía. Así lo ilustra Costa Rica, país que atravesó dos décadas de reformas pro-mercado en América Latina, manteniendo la focalización como instrumento de afirmación positiva para la universalización de servicios como salud y de transferencias como pensiones (Trejos y otros, 1994; Martínez Franzoni, 2008). En este caso, el aseguramiento no contributivo, los comedores escolares, los bonos de vivienda, permitieron que población definida como necesitada, accediera a las medidas universales existentes para el resto de la población.

En términos de enfoque, la focalización impulsada en el marco de las reformas neoliberales fue, sin embargo, distinta: junto con la descentralización, se promovió la transferencia de la mayor cantidad posible de servicios sociales, al mercado y los proveedores privados (Filgueira, 1998). Subrayamos que en términos de enfoque porque en cada escenario, éste se articuló con legados de política y con “filtros domésticos” (Filgueira y Martínez Franzoni, 2002). El Estado se quedó entonces sólo con las medidas dirigidas a la población de escasos

---

2 Ver detalle de las fuentes y los resultados estadísticos en Martínez Franzoni (2008).

recursos. Mientras en Costa Rica la focalización se puso al servicio de la universalización de los servicios (Trejos y otros, 1994), en la mayoría de los países, ésta se puso al servicio de un enfoque residual – no universal – del Estado.

Por eso, para valorar los cambios y las continuidades entre gobiernos de distinto signo, a la derecha y a la izquierda del espectro ideológico, es insuficiente valorar solamente los programas focalizados *per se*, en este caso los programas de transferencias condicionadas (Valencia, 2008). Se requiere en su lugar analizar a qué enfoque acerca del papel del Estado en el bienestar responden, así como en qué rasgos concretos del régimen de política social – no sólo de los programas focalizados propiamente dichos– se expresa dicho enfoque.

En función de estas consideraciones, ¿en qué medida el gobierno de izquierda salvadoreño, ha promovido una continuidad o, por el contrario, una reformulación del papel del Estado en la política social? La comparación se hace en base a dos conjuntos de categorías de análisis. A partir de una simplificación de la distinción propuesta por Peter Hall (Martínez Franzoni, 2000), la primera permite comparar similitudes y diferencias entre los programas de las administraciones analizadas, en tres niveles u órdenes. El primer orden alude a los principios orientadores de política, es decir, el *para qué* de una política (primer orden). Este nivel es el referido a la orientación normativa o al paradigma – en tanto conjunto articulado de supuestos sobre la política social deseable – que cobija los siguientes órdenes. El segundo orden refiere a los instrumentos, es decir, de los *cómo* se buscan alcanzar los objetivos mencionados. El tercer orden se enfoca en las medidas específicas que moldean la interacción entre el Estado y la población, es decir, el *qué* es, concretamente, lo que se hace (tercer orden). Si identificamos diferencias en los principios, sería de esperar que las haya también en los instrumentos. Lo mismo ocurre con las medidas específicas. Es importante subrayar el “debería”: podría ser que una administración de gobierno introduzca cambios en unos niveles sin concretarlos en los otros.

El segundo conjunto de categorías permite profundizar en los cambios de tercer orden. Se trata de valorar si, y cómo, las medidas específicas impulsadas por el FMLN con respecto a las transferencias monetarias condicionadas, se comparan con las existentes durante la administración de ARENA. Para ello nos basamos en el análisis de continuidades y rupturas entre las administraciones de gobierno de derecha y de izquierda que han sido propuestas por Carmen Midaglia y Florencia Antía (2008) a partir de Paul Pierson (2001). Mediante estas categorías, las reformas sociales se analizan a la luz de tres tipos de cambio: la *ampliación de recursos*, es decir, la expansión del gasto

público o presupuesto; la *desmercantilización*, que implica que la política social estipula la prestación como una cuestión de derecho a ser garantizado por el Estado; y, finalmente, la *recalibración*, que supone una actualización de los contenidos de la política y puede presentarse como un cambio innovador o restaurador, según cuáles sean los legados de política existentes.

### **3. ¿CAMBIOS O CONTINUIDADES? EXPLORACIÓN DE LA EVIDENCIA**

A continuación presento un sintético itinerario de las transferencias condicionadas en El Salvador. Me refiero primero a su creación durante la última administración de ARENA (2008-2009), y luego a su redefinición bajo la actual administración del FMLN (2009-2014). Para ello recorro a periódicos y entrevistas realizadas entre 2005 y 2008 – durante el gobierno de Saca - y en 2009 - al inicio del gobierno de Funes, las cuales combino con fuentes secundarias.

#### **3.1 CREACIÓN DE RED SOLIDARIA DURANTE EL GOBIERNO DE ARENA**

“La desigualdad le hace mal a la democracia”, decía Cecilia Gallardo, Coordinadora Social del Gobierno durante la Administración Saca (2005-09). Con esta afirmación, se resume un acercamiento nuevo por parte del partido ARENA, a las condiciones sociales de los salvadoreños.

Como la propia Gallardo lo señalaba, durante la década de los 90, luego de la firma de los Acuerdos de Paz que pusieron fin a la guerra civil, ARENA había tenido una agenda social acotada a la materia educativa. Para los gobiernos de ARENA bajo Alfredo Cristiani (1989-1994), Armando Calderón Sol (1994-1999) y Francisco Flores (1999-2004), “lo social era residual. El tema era lo económico y lo demás vendría por añadidura” (Acevedo, 2008). La administración Saca (2004-2009) promovió un cambio de abordaje de la política pública: se pasó de argumentar contra los subsidios, cualquiera fueran sus destinatarios, a fundamentar la necesidad de apoyar a los más pobres (Pleitez en Orellana, 2007). Hacia fines de la administración Saca, “el tema social había calado mucho en el sector empresarial, en la derecha política, cosa que no ocurría hace una década” (Acevedo, 2008). El programa de transferencias condicionadas, Red Solidaria, fue tanto expresión como motor de este viraje. A fines de 2005, al anunciar el lanzamiento de Red Solidaria, el Presidente Saca decía que este programa “es una de las respuestas que he dado para cumplir esta promesa de que las mujeres ya no estarán solas, de ayudarlas a sacar adelante a ellas y a sus familias.” (Saca, 2005).

El principal objetivo de Red Solidaria era aliviar las condiciones de vida de las familias en extrema pobreza (no combatirla ni superarla) habitantes de comunidades rurales<sup>3</sup>. La propuesta fue hacerlo a partir de tres componentes: las transferencias propiamente dichas (bonos de salud y educación bajo el componente Red Solidaria a las Familias); la ampliación de infraestructura básica (acceso a agua, proyectos de electrificación rural, mejora de caminos, escuelas y unidades de salud, denominado Red de Servicios Básicos); y la capacitación de las madres de familia en proyectos productivos en el hogar (componente Red de Sostenibilidad a las Familias)<sup>4</sup>. La meta era aumentar la escolaridad promedio en el área rural, al menos, hasta sexto grado, y que la mitad de las madres asistiera a su control prenatal, como parte de la apuesta a la salud preventiva y curativa (Gobierno de El Salvador, 2005<sup>5</sup>).

De esta manera, al igual que sus pares en otros países de la región<sup>6</sup>, Red Solidaria contribuyó a colocar en la agenda pública gubernamental, el tema de la pobreza - no sólo de ingresos, sino también de oportunidades - como uno que requería de la intervención del Estado (Acevedo, 2008) y que reclamaba ser “ya no es un asunto sectorial sino de oferta de servicios dirigidos a la familia” (Gallardo, 2007). Tratándose El Salvador de un país con un legado de política social excluyente, se trata de un cambio no menor. Más aún si se tiene presente que se trata de un país electoralmente polarizado entre ARENA y el FMLN (Artiga, 2000). En este escenario, además de legitimar la pobreza como un asunto que demandaba de un activo papel de la política pública, Red Solidaria legitimó el uso de instrumentos técnicos que accionaran aliviando las condiciones de pobreza (Ávalos, 2008; Briones, 2008). Por ejemplo, para la selección de comunidades - en su mayoría, conducida por alcaldes de uno de los dos partidos políticos en pugna, ARENA y el FMLN, se recurrió al mapa de pobreza diseñado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), así como a indicadores precisos para la focalización de las ayudas (Gallardo en Orellana, 2007). Así, se insistió en darle al programa una suerte de

---

3 Concretamente, de las familias en condiciones de pobreza extrema severa.

4 El primer componente fue financiado totalmente por el Estado a través del presupuesto general de la nación; el segundo es el más costoso y la inversión fue compartida entre el gobierno de El Salvador y la cooperación extranjera (la Unión Europea y los gobiernos de España y Luxemburgo aportan aproximadamente el 60%) (El Diario de Hoy, 2008b).

5 Más información periodística sobre eso, ver El Diario de Hoy, 2008a; Zamora y Ávalos, 2009.

6 Al igual que en reformas previas como las de seguridad social, se trata de programas que comparten un mismo “ADN” (Filgueira y Martínez, 2002).

blindaje partidario a partir de herramientas técnicas fundamentadas públicamente (Ávalos, 2008).

Hacia fines de la administración Saca, públicamente estaba instalada la idea de que Red Solidaria era un programa social llamado a continuar, independientemente de cuál fuera el partido en el gobierno. Como lo decía Cecilia Gallardo (en Orellana, 2007), “Ningún político que llegue a dirigir al país, podrá desechar estos programas porque con ellos, se ha ayudado a mucha gente”. Más aún, se hablaba de la necesidad de darle una institucionalidad propia, que le protegiera de los avatares y de la voluntad política del gobierno de turno (Gallardo, 2008; Segovia en Jiménez, 2008; Pleitez, 2008). “El programa aparecía entonces muy vinculado al presidente. Esto le da fortalezas como la capacidad para lograr la coordinación institucional, pero también debilidades, porque amenaza su sobrevivencia” (Pleitez, 2008). Las opiniones se distanciaban, sin embargo, con respecto a cómo debía dársele continuidad al programa.

Desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), especialistas argumentaron la necesidad de que las transferencias monetarias guardaran alguna relación con la canasta básica. De acuerdo con informaciones registradas por la prensa, el organismo consideraba que “el aporte actual del programa, que varía entre \$15 y \$20 por familia, se ha quedado corto ante el alza de la canasta básica [un 20% entre el 2007 y el 2008, antes de la crisis económica, y un 25% avanzado ya el 2009] y el desempleo...” (Zamora y Ávalos, 2009).

Desde el gobierno se estaba de acuerdo en discutir los montos pero, al mismo tiempo, se insistía en que “el monto es tal que ni es tanto como para desincentivar la generación de ingresos, ni tan poco como para que no promueva la corresponsabilidad” (Gallardo, 2008). Desde este enfoque residual del papel del Estado en materia social se insistió recurrentemente en la necesidad de no confundir una ayuda con un reemplazo de la responsabilidad individual y familiar en el bienestar a partir del intercambio mercantil. Por ejemplo, se insistió en que “Aunque periódicamente debe revisarse monto del bono, éste nunca alcanzará a cubrir todas las necesidades familiares. El país debe mantener esa actitud solidaria, pero sobre todo ayudar a producir y ser productivo” (Barraza en Zamora y Ávalos, 2009). Cecilia Gallardo, por su parte, decía que “La función del Estado no es distribuir riqueza sino generar ingresos de esas riquezas, a través de las recaudaciones tributarias, y redistribuir, a través de servicios básicos, la riqueza. ... el verdadero rol del Estado: ser subsidiario con quienes más lo necesitan...” (Gallardo, 2004).

Desde la izquierda, en cambio, se señalaban las limitaciones propias de un programa asistencial. Así, Miguel Orellana, director

de la Asociación Salvadoreña de la Salud (ASSS), argumentaba que “inyectar dinero a Red Solidaria no es la mejor manera de reducir la pobreza. Sería mejor fortalecer y mejorar la infraestructura en salud, campañas de educación, garantizar el acceso al agua potable, a medicamentos y no estar dando 20 o 30 dólares cada mes o dos meses, porque a la larga genera distorsión y asistencialismo” (El Diario de Hoy, 2008a). En ese contexto, también señaló: “El Estado debe garantizar los servicios básicos sobre todo a las personas que viven en pobreza extrema, de nada sirve que le condicionen cierta cantidad de dinero si esto no le alcanzará, también se debe trabajar la capacitación laboral para que los habitantes sean productivos” (Cárdenas, 2009).

En síntesis, ambos partidos, ARENA y el FMLN, coincidieron en que el abordaje de la pobreza requería instrumentos focalizados en general, y de las transferencias monetarias condicionadas, en particular. Sin embargo, difirieron en qué esperar de estos programas y en cómo insertarlos en el régimen de política social el cual formaban parte en uno y otro momento. ¿Qué transformaciones tuvieron lugar una vez ocurrido el “giro a la izquierda”?

### **3.2 DE RED A COMUNIDADES SOLIDARIAS BAJO EL GOBIERNO DEL FMLN**

Así como quienes conducían lo social durante la administración de ARENA, se habían pronunciado a favor de un Estado subsidiario al mercado en la materia social, por su parte Alexander Segovia, Secretario Técnico de la Presidencia, manifestó:

*“Yo parto que esta será una economía de mercado, éste será el primer asignador de recursos, pero me diferencio de las posiciones neoliberales, en el sentido, que para que el mercado funcione, necesito un Estado fuerte que regule y un Estado fuerte que promueva la competencia leal, eso no ha habido en este país, hay que cambiarlo”, aclaró (Segovia en Jiménez, 2008).*

Lo que el FMLN dijo en su programa de gobierno fue que: “Se harán transferencias en efectivo a las familias más pobres... Se articularán y desarrollarán los proyectos antipobreza en estrategias integrales para solucionar, principalmente, la pobreza estructural” (FMLN, 2008:21). En este planteo, la noción de “integrales” parece ser el elemento diferenciador que permite referirse a medidas focalizadas y al mismo tiempo distanciarse de la administración de ARENA.

Pasadas las elecciones, la transformación del programa de transferencias condicionadas se anunció en el discurso de asunción

del mando presidencial, en junio de 2009. En ese momento, Funes lanzó “la creación del Sistema de protección social universal que *escribirá una nueva historia* en el campo de la política social de nuestro país.” (Funes, 2009; subrayado es nuestro). El Sistema de Protección Social Universal (SPSU) incluyó un programa urbano de transferencias condicionadas ampliado. Además de mejoramiento de la infraestructura, éste contemplaba la construcción de vivienda, la entrega del bono escolar a niñez y juventud entre seis y dieciocho años, y la adopción de medidas en materia de seguridad ciudadana. Mientras tanto, el preexistente componente rural incluyó ahora la ampliación de los servicios de agua, electricidad y saneamiento básico, así como un mejoramiento de los servicios de salud y de educación en más de treinta y dos municipios en condición de pobreza y extrema pobreza. Ambos componentes se complementaron con cuatro medidas: una pensión básica a la población adulta mayor de setenta años; un programa de atención integral de salud y nutrición en cien municipios con altos grados de desnutrición; la ampliación del programa de alimentación escolar a centros educativos urbanos; y, la dotación gratuita de uniformes escolares, protección a los desempleados en términos del acceso a las prestaciones del ISSS y eliminación de las cuotas de acceso en los establecimientos del subsector de salud pública.

Los anuncios realizados por el Presidente Funes correspondieron a los tres niveles de la política pública analizados en este artículo. Son de primer orden, en tanto se relacionan con un giro en el enfoque acerca del papel deseable del Estado en el bienestar de la población. Son de segundo orden, en tanto las medidas se organizan en la creación del SPSU como instrumento de política. Son de tercer orden, dado que a nivel de medidas se alude a ampliar (por ejemplo, en materia de cobertura) y a crear (por ejemplo, en el caso de las pensiones no contributivas para por vejez).

Cabe, sin embargo, preguntarse por las relaciones entre los tres niveles: ¿qué elementos vinculan el giro en el enfoque, con las propuestas relativas a instrumentos y a medidas que hagan efectivo dicho giro? A partir de los tres niveles de análisis propuestos (principios, instrumentos y medidas), el cuadro 1 compara el abordaje dado a las transferencias monetarias condicionadas bajo una y otra administraciones de gobierno.

**Cuadro 1**  
Abordaje de la política social: comparación entre ARENA y el FMLN

Dimensiones de análisis	ARENA (2005-2009)	FMLN (2009-2014)	Diferencias
Principios orientadores (el para qué de la intervención estatal)	Aliviar la pobreza extrema	Combatir la pobreza en el marco del fortalecimiento de la clase media	Sí
Instrumentos (el cómo de la intervención estatal)	Generación de capital humano y de capacidades productivas con énfasis en las mujeres	Sistema de protección social universal (contempla generación de capital humano y de capacidades productivas, además del manejo colectivo de riesgos)	Sí
Medidas (el qué de la intervención estatal)	Reducción de la deserción escolar	Reducción de la deserción escolar	No
	Promoción de la salud	Promoción de la salud	No
	Articulación de las transferencias monetarias con el empleo	Articulación de las transferencias monetarias con el resto de la política social en el territorio (integralidad)	Relativa
	Sucesiva ampliación de cobertura	Sucesiva ampliación de cobertura	No
	Prevista ampliación a pobreza urbana (diseño con apoyo de PNUD y de actores ideológicamente diversos)	Lanzamiento del componente urbano (tomando elaboraciones de administración anterior como uno de los insumos)	No necesariamente

Fuentes: Gobierno de El Salvador, 2012; Jiménez, 2006; 2008; Zamora y Ávalos, 2009; El Diario de Hoy, 2008b; 2009.

Los *principios orientadores* remiten a dos enunciados distintos acerca del papel del Estado en el bienestar: el de ARENA es residual al mercado como mecanismo de asignación de recursos y el del FMLN es universal. Para el primero, el Estado interviene en casos de necesidad; para el segundo interviene para asegurar el cumplimiento de derechos. Esta es la diferencia sustantiva entre una administración y otra en términos de su concepción del papel del Estado en el bienestar de la población. En términos de enunciados, al menos, para ARENA dicho papel es residual (es decir, en caso de necesidad) y para el FMLN es universal (es decir, un derecho ciudadano).

Si los principios son distintos, es de esperar que también lo sean los **instrumentos**. Estos remiten también a dos enfoques: uno busca capacidades para inserción laboral y generación de ingresos monetarios; el otro busca, además, fortalecer un ingreso social en tanto tal. La apuesta por la generación de capital humano se inscribe en una ampliación de la oferta de servicios hacia los sectores de la población

que no tienen acceso a servicios básicos y que actualmente dependen de una estrategia de protección social familiarista (ver *El Diario de Hoy*, 2008b; Zamora y Ávalos, 2009).

Las *medidas* actuales son similares. Las diferencias podrían ser relativas a lo comprensivas que sean, así como su temporalidad. El gobierno de izquierda se propone crear un Sistema de Protección Social Universal (SPSU). La pregunta es si, en tanto no lo creen, las diferencias entre uno y otro gobierno, a nivel de las medidas propiamente dichas, pueden o no perfilarse claramente. La articulación anunciada con el resto de la política social (salud, educación, entre otros) anunciada por el gobierno (*El Diario de Hoy*, 2009), no es nueva. De hecho, es una principal innovación introducida por Red Solidaria (ver Gobierno de El Salvador, 2005; FISDL, 2011<sup>7</sup>). La diferencia radicaría no en si la entrega de las transferencias se articula con la prestación de otros servicios, sino en su carácter temporal o permanente, sujeto a la demostración de necesidad o a derecho ciudadano. Este aspecto constituye el meollo del modelo de protección social que se quiere promover, y el meollo de que finalmente haya principalmente continuidades o una ruptura con respecto a Red Solidaria.

El enunciado de crear un Sistema de Protección Social Universal sugiere un tránsito entre paradigmas, desde uno que enfatizaba la redistribución sobre la base del criterio de necesidad (y por lo tanto de focalización en la población pobre), a otro dirigido a la generación de capacidades *estructurales* (y eventualmente institucionales) tendientes a la ampliación de la cobertura de la política social, en particular, y a la mejora de la distribución del ingreso, en general. Si así fuera, tanto el componente de transferencias monetarias como el de ampliación de la oferta de servicios sociales, constituirían un estadio intermedio entre ambos momentos. Dado lo incipiente de la formulación del Sistema de Protección Social Universal, aun no es posible determinar si será capaz o no de administrar la tensión que hay entre cambios (de los principios orientadores de la política) y continuidades (de medidas focalizadas).

A la luz de ese principio orientador y de los instrumentos que se desprenden, el siguiente cuadro detalla cambios en materia de ampliación de recursos, de desmercantilización, y de recalibración, en este caso innovadora, de la administración del FMLN con respecto a la de ARENA.

---

7 Ver interesante información periodística al respecto: *El Diario de Hoy*, 2008b; Cárdenas, 2009.

**Cuadro 2**

Sistema de Protección Social Universal: Comunidades Solidarias en contrapunto con Red Solidaria

Dimensiones	Ampliación de recursos (1)	Desmercantilización (2)	Re-calibración (innovadora) (3)
¿Tuvo lugar?	Sí	Sí	Sí
Definición del paquete de transferencias y de servicios	Ampliación de oferta (pensión básica y programa de vivienda social) en los 100 municipios cubiertos por Red Solidaria	Creación de la pensión básica para población adulta mayor, no condicionada, inicialmente focalizada aunque como paso hacia derecho universal	
Población meta	Ampliación geográfica (se completan los 32 municipios rurales en condición de pobreza severa)	Se prioriza a toda la población, no solo la gente pobre, sino también a las clases medias	
Criterio de elegibilidad		Derecho ciudadano a servicios garantizados mediante Sistema de Protección Social Universal	
Definición de problema social que se aborda			Expansión geográfica a asentamientos urbanos precarios con adecuación de oferta (infraestructura, servicios públicos básicos, bono de educación y reparación y construcción de vivienda social) Papel activo de las municipalidades <sup>a</sup>

Fuentes: Jiménez, 2006; 2008; Zamora y Ávalos, 2009; El Diario de Hoy, 2008b; 2009; Ramos, 2009.

a El tema de la participación ciudadana amerita un análisis aparte para el cual, a la fecha, carecemos de adecuada evidencia empírica.

Como lo muestra el cuadro, entre el gobierno de Saca y el de Funes, es posible identificar cambios en relación con el gobierno anterior. Éstos, trascienden el ámbito meramente retórico: concretamente, la existencia de una ampliación en la oferta de prestaciones brindadas por el programa (pensiones asistenciales, vivienda y otros), en el marco de una (incipiente) inclusión de criterios de ciudadanía en el otorgamiento de éstas (desigualdad geográfica, de ingresos, inclusión de capas medias, etc.), implica *por sí misma*, la existencia de *cambios* respecto de la implementación del programa durante la administración Saca, en términos de la concepción relativa al papel del Estado.

Bajo esa perspectiva, sería posible identificar un punto de inflexión en la concepción de la política social, asociado a promover una agenda de política cuya finalidad no es la de solventar temporalmente la agravante pobreza que vive el país, sino que también pueda tornar

viable el situar al Estado en el primer plano de la generación del bienestar de la población salvadoreña.

#### 4. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES

Este artículo sugiere que la continuidad entre las dos administraciones de gobierno analizadas, se expresa principalmente en darle prioridad social pero también político-electoral, a sectores de la población, rurales y urbanos históricamente al margen de cualquier iniciativa de redistribución estatal. El cambio sustantivo, por su parte, se expresa en la búsqueda por redefinir el papel de las transferencias monetarias condicionadas – un instrumento focalizado de política social –, de un programa social básicamente auto-contenido, a un potencial punto de partida para la ampliación de derechos. Vale decir que en este programa se expresa un cambio, de una visión residual del papel del Estado a otra de corte universalista. En esta segunda visión, se trata de abonar a coberturas masivas de prestaciones crecientes en suficiencia y en equidad para toda la población. En este último enfoque cobran renovada importancia los sectores medios y, por lo tanto, las acciones sectoriales, en particular en materia de salud y de pensiones.

Como implicaciones, mi análisis documenta la importancia de contextualizar el análisis de los instrumentos de política social focalizados en el contexto del régimen de política social existente en cada país. Si en aquellos con sistemas de protección social robustos los programas focalizados cumplen el papel, como lo señalan Midaglia y Silveira (2009), de eslabón estratégico en materia de provisión pública social, en países carentes de sistemas de protección, estos podrían potencialmente constituirse en bases para su construcción.

En segundo lugar, del análisis se desprende la necesidad de colocar la focalización en el plano de los *instrumentos*, dejando para el plano de los *resultados* de la política, la tensión más relevante en términos del clivaje izquierda-derecha y en los cuales claramente se diferencian enfoques residuales y universalistas. En tanto instrumento de política, la focalización ha tenido y tiene un lugar bajo ambos enfoques. Dicho papel es, sin embargo, muy distinto. En el primer caso, la focalización se constituye en un rasgo dominante de la política social. En el segundo caso, la focalización es uno de varios rasgos de instrumentos que, conjuntamente, permiten incluir a toda la población – pobre y no pobre - a redes de distribución estatal.

Bajo escenarios de aguda restricción fiscal y de escasa probabilidad de construir de manera rápida la redistribución que la izquierda salvadoreña anunció (y que en general todas las izquierdas anuncian) como promesa electoral, esta distinción está lejos de ser semántica. Por el contrario, y en tercer lugar, al distanciarse de la focalización “a

secas”, la focalización para el universalismo permite, justificar y a la vez desmarcarse del enorme parecido existente que (necesariamente) hay, al menos en el corto y mediano plazos, entre la política social heredada y la promovida desde las administraciones de izquierda. Claro que el cambio de enfoque es condición necesaria pero no suficiente para la transformación práctica en el papel del Estado. Podría ser que la apropiación de la focalización por parte de una agenda de Estado mínimo, residual, esté tan fuertemente instalada, que sea difícil deslindar la focalización como medio para la afirmación positiva, de la focalización como fin en un entorno de tan escasos recursos y tantísima demanda social.

### BIBLIOIGRAFÍA

- Acevedo, Carlos. 2008 Coordinador adjunto del Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Entrevista realizada por Juliana Martínez Franzoni el 5 de marzo. San Salvador.
- Arditti, Benjamin 2008 “Arguments about the left turns in Latin America: a post-liberal politics?” en *LARR*, vol 43, 3: 59-81
- Antía, Florencia 2013 “¿Hacia una moderación de la dualización? Reformas recientes de las políticas sociales en Chile y Uruguay” en Gaitán, Flavio & Del Rio, Andrés (org.), *Instituições, atores estratégicos e Desenvolvimento: America Latina frente ao século XXI* (Rio de Janeiro: Editora Ponteiro). En prensa.
- Arson, Cynthia; Ariel Armony; Catalina Smulovitz; Gastón Chillier; Enrique Peruzotti y Giselle Cohen 2009 *La nueva izquierda en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*. (Washington, DC: Woldrow Wilson Center).
- Artiga, Álvaro 2000 *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica* (San Salvador: FUNDAUNGO).
- Ávalos, Marta Carolina 2008 Directora Técnica Red Solidaria. Entrevista realizada por Juliana Martínez Franzoni el 4 de marzo en San Salvador.
- Banco Mundial 2013 “One in every four Latin Americans is covered by programs such as the Bolsa Família and Oportunidades”, Julio 13. Disponible en <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/07/15/Brazil-Latin-America-covered-social-safety-nets>. Acceso 28/10/14.
- Barba, Carlos *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: Regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara).

- Cameron, Maxwell y Eric Hershberg 2007 *Latin America's Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change* (Nueva York: Lynne Rienner).
- Briones, Carlos 2008 Director Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica de San Salvador. 18 de Abril. San Salvador.
- Cárdenas, Leonor 2009 "Comunidades rurales de Verapaz reciben bono de salud y educación" en *Diario CoLatino*, 24 de junio de 2009. <http://www.diariocolatino.com/es/20090624/nacionales/68280/>. Consulta: septiembre, 2009.
- CEPAL 2009 *Panorama social de América Latina 2009* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Diario Co Latino* 2008 "Red Solidaria no debe desaparecer sino fortalecerla: Alex Segovia." 7 de junio.
- El Diario de Hoy* 2008a "Plan Red Solidaria podría ampliarse para paliar crisis" en *El Diario de Hoy*, 22 de abril de 2008. [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=6374&idArt=2308564](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6374&idArt=2308564). Consulta: septiembre, 2009.
- El Diario de Hoy* 2008b "Red Solidaria incorpora otros 30 municipios". *El Diario de Hoy*, 23 de junio de 2008. [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=6364&idArt=2527643](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6364&idArt=2527643). Consulta: septiembre, 2009.
- El Diario de Hoy* 2009 "Ofrecen perfeccionar y ampliar cobertura del programa Red Solidaria" en *El Diario de Hoy*, 10 de setiembre de 2009. [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=6364&idArt=3687362](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6364&idArt=3687362). Consulta: septiembre, 2009.
- Filgueira, Fernando 1998 "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada" en Brian Roberts (editor) *Ciudadanía y política social* (San José: FLACSO/SSRC).
- FISDL 2011 Memoria de labores FISDL 2011. San Salvador:FISDL
- FMLN 2008 *Programa de gobierno 2009-2014: Nace la esperanza, viene el cambio* (San Salvador: FMLN).
- Funes, Mauricio 2009 "Discurso Toma de Posesión". Presidencia de la República. *Discursos*. <http://www.presidencia.gov.sv/discurso/2009/06/disc0101.html>. Consulta: febrero, 2010.
- Gallardo, Cecilia 2008 Coordinadora Social del Gobierno durante la Administración Saca (2005-09). Entrevista realizada por Juliana Martínez Franzoni el 5 de marzo. San Salvador.
- Gallardo, Cecilia 2004 Entrevista "La pobreza no es sólo de ingresos", por Ciro Granados. Vértice, 7 al 14 de noviembre.

- <http://www.elsalvador.com/vertice/2004/071104/entrevista.html>.  
Consulta: febrero, 2010.
- Gobierno de El Salvador 2012 *El camino del cambio: creando las bases de una sociedad democrática, incluyente y equitativa* (San Salvador).
- Gobierno de El Salvador 2005 *Programa Social de Atención a las familias en extrema pobreza de El Salvador: Red Solidaria. Documento Conceptual*. STP/Coordinación Nacional del Área Social. El Salvador, San Salvador.
- Huber, Evelyne y Pribble, Jennifer 2010 "Social Policy and Redistribution under Left Governments in Chile and Uruguay" en *Collegio Carlo Alberto*, N° 177.
- Jiménez, Mirna 2008 "Red Solidaria no debe desaparecer sino fortalecerla: Alex Segovia". *Diario CoLatino*, 7 de junio de 2008. <http://www.diariocolatino.com/es/20080607/nacionales/55757/>.  
Consulta: septiembre, 2009.
- Jiménez, Mirna 2006 "Toda una problemática detrás de las familias en extrema pobreza". *Diario CoLatino*, 10 de febrero de 2006. [http://www.diariocolatino.com/es/20060210/nacionales/nacionales\\_20060210\\_11209/?tpl=69](http://www.diariocolatino.com/es/20060210/nacionales/nacionales_20060210_11209/?tpl=69). Consulta: septiembre, 2009.
- Martínez-Franzoni, Juliana 2008 "Costa Rican Social Protection: the Accomplishments and Strains of a Showcase", en: Juliana Martínez Franzoni (editora) *Costa Rica's Public Policy Regimen and Poverty Reduction: Long-term success and recent shadows*. UNRISD Series. Draft.
- Martínez-Franzoni, Juliana 2000 "Luces y sombras: formación y transformación de las políticas sociales en América Latina" en *Cuadernos de FLACSO*, # 117.
- Filgueira, Fernando 2010 Comunicación electrónica con Juliana Martínez. 16 de febrero.
- Filgueira, Fernando 1998 "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada" en Roberts, Brian (coords) *Ciudadanía y política social* (San José: FLACSO/SSRC).
- Filgueira, Fernando y Juliana Martínez-Franzoni 2002 "Paradigmas globales y filtros domésticos: las reformas administrativas de las políticas sociales en América Latina" en *Revista de Ciencias Económicas*, Universidad de Costa Rica, Vol. XVIII, N° 2, 191-215.
- Midaglia, Carmen y Milton Silveira 2009 "Políticas Sociales para aminorar el conflicto social y enfrentar los desafíos de la

- cohesión social”. Documento presentado en ALAS.
- Midaglia, Carmen y Florencia Antía 2014 “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización”. Congreso Asociación Uruguaya de Ciencia Política, Montevideo, 7-10 de octubre de 2014.
- Midaglia, Carmen y Florencia Antía 2008 “La Izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?”. Documento presentado en ALAS.
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población 2009 *International Migration 2009* (Wallchart: Naciones Unidas).
- Orellana, Gloria Silvia 2007 “ ‘Los datos de PNUD son de dos años atrás’ ”. Entrevista a Cecilia Gallardo” en *Diario CoLatino*, 27 de noviembre 11 de 2007. <http://www.diariocolatino.com/es/20071127/nacionales/49638/>. Consulta: septiembre, 2009.
- Pleitez, Rafael 2008 Gerente Sección Social, Departamento de Estudios Económicos y Sociales, Fundación Salvadoreña para El Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Entrevista realizada por Juliana Martínez Franzoni. 5 de marzo. San Salvador.
- Pierson, Paul 2001 “Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas” en Eloísa del Pino y César Colino (coords.) *Zona Abierta* 114/115. La reforma del Estado de bienestar. Madrid.
- Ramos Carla 2009 “Comunidades Urbanas Solidarias hasta 2010” en *La Prensa Gráfica*, 4 de junio de 2009. <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/37517-comunidades-urbanas-solidarias-hasta-2010.html>. Consulta: septiembre, 2009.
- Reygadas, Luis y Filgueira, Fernando 2010 “Inequality and the Incorporation Crisis: The Left’s Social Policy Toolkit” en Cameron Maxwell and Eric Hershberg (ed.) *Latin America’s Left Turns: Politics, Policies and Trajectories of Change* (Boulder: Lynne Rienner).
- Saca, Antonio Saca. Casa Presidencial, Discursos, 22/12/2005 <http://www.casapres.gob.sv/presidente/discursos/2005/12/disc2201.html>. Consulta: mayo, 2009.
- Trejos, Juan Diego, Adrián Rodríguez, Inés Sáenz y Xinia Picado 1994 “La lucha contra la pobreza en Costa Rica: instituciones, recursos y programas”. *Documento de Trabajo N° 181*. San José, Costa Rica: IICE, UCR.
- Valencia, Enrique 2008 “Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un

balance: aportes, límites y debates” en *The Annual Review of Sociology*, 34: pp. 499-524.

Williamson, John 1990 *Latin American adjustment: how much has happened?* (Estocolmo: Institute for Latin American Economics).

Zamora, Mayrene y Jessica Ávalos 2009 “Crisis impulsa a ajustar bono a Red Solidaria”. *La Prensa Gráfica*, 12 de abril de 2009. <http://www.laprensagrafica.com/lo-del-dia-edi/27667-crisis-impulsa-a-ajustar-bono-a-red-solidaria.html>. Consulta: septiembre, 2009.