

## **Intervenciones de los países participantes en el Foro**

El presente apartado sintetiza el intercambio de consultas surgido a partir de las exposiciones de los 17 países participantes en el Foro Virtual realizado el 7 de diciembre de 2009.

**La primera consulta surgida en la rueda de intercambios apunta a conocer experiencias acerca de la incorporación de la empresa privada como medio de facilitar algún beneficio a los destinatarios de los programas de transferencias condicionadas, qué mecanismos se utilizaron y cómo se aseguraron la factibilidad y el tiempo de esa propuesta.**

Ecuador expone su experiencia con el programa Socio Ahorro, a partir de la incorporación de tres importantes cadenas de supermercados. El rol del gobierno en este acuerdo consiste en actualizar la base de datos mensualmente y la empresa, con el número del documento de identidad del beneficiario, simplemente verifica su inclusión en el programa y ofrece un 8% de descuento sobre la compra, hasta un monto de 70 dólares mensuales.

**La segunda consulta, realizada por los representantes de Panamá, apunta a profundizar sobre la implementación de programas de transferencias de ingresos condicionadas a los fines de conocer las experiencias de países con más antigüedad en la implementación de esos planes, en especial acerca de la forma de pago, sobre todo en las áreas de difícil acceso.**

Haciendo un balance general de su programa de transferencias de ingresos condicionadas, México, comenta que en el 2008, comparado con el 2006, se efectivizó un incremento en la tasa de pobreza debido a dos situaciones: la primera, una caída en el nivel de vida de las personas con menor nivel de ingreso del país, a causa de la situación laboral, y por el otro lado, fue como resultado de un aumento de la canasta de alimentos básicos, muy por encima de la inflación. Evidentemente como la canasta de alimentos constituye la línea de pobreza alimentaria, la suba de los alimentos junto con las dificultades laborales resultó en

un incremento de la pobreza que retrotrajo al país casi al nivel del 2005. Dentro de esa pobreza alimentaria preocupaba sobre todo el efecto en la población urbana, bastante superior al evidenciado en las zonas rurales. El programa Oportunidades comenzó como con una amplia cobertura en zonas rurales y después con el mismo criterio se amplió a las zonas urbanas, pero las condiciones externas demostraron que no estaba teniendo un impacto importante en estas últimas y por lo tanto hubo que extenderlo. Para 2009 se planteó una ampliación importante mediante una coordinación del programa Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario.

*Comentarios: Originalmente algunos de los primeros programas de transferencias de ingresos condicionadas en América Latina se desarrollaron principalmente en el área rural. Esto trajo como consecuencia impactos limitados en la reducción de la pobreza, dado que la incidencia de la pobreza urbana es muy alta en los distintos países de América Latina. La mayoría de los países rediseñaron sus programas y aumentaron su cobertura para alcanzar áreas urbanas.*

*Asimismo, otra limitación para lograr reducción de la pobreza está relacionada con los bajos montos de los beneficios, lo cual generalmente está asociado a cuestiones presupuestarias, o al temor de desequilibrios fiscales, o también al temor de generar desaliento laboral. En las diversas evaluaciones realizadas sobre programas de transferencias de ingresos condicionadas en América Latina, no se pudo probar esta hipótesis. Por el contrario, se comprobó que con dichas transferencias, aumentó el empleo entre los beneficiarios y mejoraron los salarios. Es posible que el beneficio haya permitido cubrir el costo de oportunidad de entrar al mercado de trabajo y/o establecer un piso al paupérrimo salario de los más pobres.*

Con el programa Redes de Oportunidades, Panamá llega de manera masiva a los hogares y a tres meses de asumir las funciones, la nueva administración se ha dedicado a hacer los primeros pagos, topándose con áreas de difícil acceso. Están abocados a realizar un pago a nivel nacional, lógicamente previendo toda la logística y seguridad porque para Panamá este tipo de programa es novedoso y era necesario poner en práctica la experiencia durante esta nueva administración. De

ahí la pregunta antes formulada sobre cuáles son los métodos para llegar a esas áreas de difícil acceso, de una forma segura y transparente. La experiencia panameña se inició a través de la oficina de correos y telégrafos que desplazaban cajeros móviles a esas zonas remotas y ahora, con el cambio de gobierno, la oficina de correos y telégrafos sufrió una reestructuración y quedó el Ministerio de Desarrollo Social como ente pagador, con la habilitación a través de la Contaduría General para sus fiscalizadores acompañen a realizar los pagos. El balance de la experiencia ha demostrado que se debe hacer un cambio en el método de pago, toda vez que se puede hacer una diferenciación entre aquellas áreas que pueden recibir el pago a través del Banco Nacional de Panamá y buscar otro método para las áreas de difícil acceso como las que no cuentan con una sucursal de ese banco. Por eso interesa la experiencia de los países que tienen mayor antigüedad en los programas para poder modernizarlos, ya que se lleva a cabo una experiencia de desplazar grandes cantidades de efectivo, con el apoyo de la policía nacional y todos los agentes del estado, pero definitivamente es un método muy poco seguro y que pone en riesgo a las personas encargadas del pago.

Guatemala expone que ha tenido experiencia en llegar a zonas muy remotas del país donde ni siquiera hay energía eléctrica, ya que se ha establecido un convenio con los alcaldes porque se ha realizado un proceso de licitación para conseguir un banco que puede dar el servicio a nivel nacional, incluyendo cajas móviles para el pago en zonas de difícil acceso. En este caso, el banco ganador fue semi-estatal, un 30% propiedad del estado y el resto propiedad de las cooperativas nacionales. Con ese banco ya se ha efectivizado hasta veinte veces el pago simultáneo en todo el país, aun en zonas remotas y la idea es que en los casos en que no hay luz y se necesita seguridad se hace un convenio con el Ministerio del Interior y con los alcaldes quienes dan apoyo a las cajas móviles que lleva el banco a estas zonas apartadas, garantizando la seguridad de los pagos.

La Argentina refiere que cuenta con un componente de bancarización masiva, de manera que los procesos de pago se pueden trabajar con las tarjetas de débito (que permite hacer compras o retirar efectivo). Este es un sistema transparente porque el dinero va directo del Banco a los beneficiarios, a través de las tarjetas de

débito, que además, permite ingresos adicionales con devolución de un porcentaje de las compras. En lugares distantes el proceso se realiza a través de un banco móvil a cargo del Banco de la Nación Argentina y en algunos casos, por el correo.

Bolivia cuenta la experiencia sobre el pago de los beneficios. En el 2006, para el primer pago, se tomó la decisión de efectuarlo a través de las Fuerzas Armadas, es decir, no se utiliza todavía el sistema bancario sino que cada uno de los militares, que está destacado en todo el territorio del país, recibe un monto de acuerdo con el número de beneficiarios distribuidos en cada una de las regiones. Ellos se encargan de llevar el dinero, pagar mediante unas planillas donde constan los beneficiarios y al cabo de un mes deben retornar a sus cuarteles, a los regimientos y unidades militares y por medio de un sistema diseñado electrónicamente hacen sus descargos a la oficina central. Esa ha sido la primera experiencia del año 2006 y a partir de entonces, se ha venido utilizando y mejorando. Como dato, el costo de este mecanismo es casi el 3% del monto total que se destina al pago de los beneficios: un costo bastante bajo ya que se utiliza a los mismos miembros de las Fuerzas Armadas, que cuentan con logística, conocen las zonas de más difícil acceso. En el caso del Bono Madre y Niño se ha tomado la disposición que en las ciudades capitales de Departamento, donde hay entidades financieras, el pago se hace a través de ellas y en puntos alejados se realiza a través del mecanismo de las FFAA.

La representante de la República Dominicana contribuye a la pregunta de Panamá, declarando que, en su país, la forma de pago de las transferencias condicionadas se hace a través de una tarjeta de débito avalada por Visa internacional y expedida por cuatro entidades financieras nacionales, incluyendo una estatal. Y estas tarjetas de débito son usadas en una red de abasto comunitario: supermercados, almacenes, farmacias, etc. Eso junto al apoyo financiero a nivel nacional. En los sitios alejados donde no se dispone de tarjeta de débito hay un móvil que permite hacer pagos simultáneos a los beneficiarios del programa Solidaridad y de los subsidios sociales a través de la tarjeta se paga mensualmente a alrededor de 800.000 beneficiarios. Se señala la transparencia al sistema porque el dinero

pasa directamente del sector público a las entidades financieras sin intermediarios y de éstas a los beneficiarios a través de las tarjetas de débito.

Paraguay aporta sobre el pago en zonas remotas. Este año se encontraron con el desafío de incrementar las transferencias en cinco veces la cantidad de beneficiarios, queriendo pasar de 14.000 a cerca de 100.000 beneficiarios. Se han desarrollado diversos métodos de pago de transferencias. El más novedoso es un mecanismo implementado con teléfonos celulares a través de un convenio con las compañías telefónicas, a partir del desarrollo de un sistema de dinero electrónico por el que se transfiere a un número telefónico un valor determinado, que puede ser usado para compras en determinados centros comerciales del interior del país. Como la cobertura de la telefonía celular es muy grande en el Paraguay, permite llegar a casi todos los puntos del país. El acuerdo con las compañías telefónicas es que este monto no puede ser usado para abonar el saldo del uso del teléfono celular sino exclusivamente en compras. Este método es muy interesante, muy práctico y genera información adecuada de cómo se está usando el dinero de las transferencias. Otro mecanismo está vinculado con el uso de la red de remesas, a través de un convenio con las compañías que realizan remesas y con su red de pagos se ha llegado a los puntos donde estas tienen mayor presencia.

**La representante de Costa Rica pregunta acerca de las experiencias de evaluación de programas en la región. En el país, algunos resultados vienen a través de la encuesta de hogares pero hay otras acciones que deben ser medidas según algunos indicadores básicos y resultan interesantes las experiencias de otros países al respecto.**

México expone su experiencia de evaluación, que comenzó en 1997 con el programa Oportunidades, con la técnica más estricta de evaluación de impacto. De hecho para 1999 y 2000 ya se tenía una evaluación de impacto y fue muy importante para la estabilidad y trascendencia del programa. Con el nuevo gobierno de un partido distinto después de 70 años, el programa que había sido importante aunque pequeño, tenía sus detractores como suele ocurrir en Latinoamérica cuando un gobierno nuevo destruye lo hecho por el anterior para iniciar un programa

propio, y en México afortunadamente eso no ocurrió, en muy buena parte debido a las evaluaciones externas de impacto riguroso hechas sobre la materia. A partir de la experiencia de Oportunidades, con la Ley Federal de Desarrollo Social, ya se profundizó la evaluación externa de los programas y se creó el Consejo Federal de Evaluación de las Políticas Sociales que está encargado de medir la pobreza y además de evaluar qué programas deben llevarse a cabo, su diseño y qué tipo de evaluación se debe realizar cada año. Vale la pena compartir la experiencia ya que se ha centralizado, porque hubo una primera fase donde los programas se resistían a ser evaluados por una situación casi personal. Después se entendió que las evaluaciones eran muy valiosas para conocer los impactos del programa y ahora los programas tienen un rol muy activo en aportar ideas sobre qué cosas deberían evaluarse. Es obligatorio hacer un plan anual para revisar las evaluaciones y opinar sobre el resultado. En caso de acuerdo, con las observaciones de los evaluadores hay un plan de retención formal para dictaminar a quién atender.

Respecto a la evaluación Chile comenta sobre la experiencia de “Chile Solidario”, que es el equivalente al programa de transferencias, que cuenta con una experiencia de evaluación donde PNUD estuvo directamente implicado. Posteriormente el Banco Mundial introdujo una evaluación de impacto utilizando técnicas de regresión discontinua. Ambas experiencias de evaluación están basadas en técnicas cuasi experimentales porque en su momento en el 2002, no se consideró la necesidad de contar con técnicas de control aleatorio.

Uruguay realiza también su aporte en el tema de evaluación y monitoreo: en 2005, con el nuevo gobierno se crea el Ministerio de Desarrollo Social que tiene competencia para incrementar el plan de emergencia sobre la política de transferencias condicionadas más grande de la historia, sin antecedentes, y a su vez cometidos funcionales respecto a la articulación de las políticas sociales, entre ellas una Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo para cumplir ese rol. De acuerdo con las evaluaciones realizadas, la focalización de los programas de TCE implementados en Uruguay ha sido muy buena; en los dos tipos de error que se conocen comúnmente muestra buenos niveles; como ejemplo, alrededor del 70 o 75% de la población objetivo tanto del plan de emergencia como de la nueva

política de TCE está incluido en la nómina y recibe las transferencias. Además se realizaron evaluaciones de impacto y se constató que no había un impacto significativo en indicadores duros (condiciones de vivienda, alfabetización, educación, salud, etc.) pero ha tenido impacto significativo a nivel subjetivo, en términos de conocimiento de derechos y sobre todo la disposición para reinsertarse en el mercado de trabajo: esto tiene que ver con otros indicadores asociados como el crecimiento de la tasa de actividad que tuvo niveles mucho más altos en el primer decil de ingreso que en los otros, es decir se constató un buen resultado en cuanto a la mejora de los hogares para aprovechar las oportunidades del mercado de trabajo. Hubo una reducción de 15 puntos en la población por debajo de la línea de pobreza y una caída del 50% de la indigencia que estaba en 4%, hecho muy asociado con las transferencias condicionadas focalizadas. Todavía no hay demasiados indicadores sobre temas estructurales a largo plazo como la reforma tributaria, la reforma del sistema de salud y la apuesta por una mejora de la calidad educativa; pero sí se puede anticipar que en el último año la mitad de la reducción de la pobreza se debió a la conjunción entre la reforma del sistema de salud y del sistema tributario, según una investigación de la oficina de Planeamiento y Presupuesto, en base a la metodología de micro simulaciones. La cooperación internacional ha sido muy positiva para Uruguay en la capacidad de desarrollar buenas evaluaciones sobre las políticas y también el vínculo con la universidad y sus investigadores.

*Comentarios: los programas de transferencia de ingresos condicionada tienen como característica central el hecho de contar con un proceso continuo y robusto de evaluación, lo cual ha contribuido también a su sostenimiento en el tiempo, y a fortalecer la capacidad institucional del Estado. Asimismo, se ha generado un interesante cuerpo teórico alrededor de dichas evaluaciones, contribuyendo al debate sobre las políticas sociales.*

*Estos programas han logrado importantes resultados e impactos en relación a sus objetivos y a su diseño, entre otros, en la pobreza, educación, control de salud, disminución del trabajo infantil etc. Como se señaló, el impacto en la pobreza va a estar relacionado con el monto del beneficio en relación a la brecha de pobreza.*

*Con respecto al impacto en educación esto depende, en cada país, de la relación entre la edad de abandono de la escuela y del corte etéreo del Programa para otorgar el beneficio. En efecto en aquellos países donde el abandono se produce en la primaria y antes de los 14 años, el impacto es muy alto. En aquellos países donde la primaria es universal y la deserción se produce alrededor de los 15 años, han logrado importantes resultados, en aumento de la asistencia escolar en adolescentes y jóvenes, aquellos programas que cubren a la población hasta 18 o 25 años con contraprestación en educación. También se han comprobado efectos multiplicadores en los mercados locales.*

*Cabe señalar que los programas no tienen impacto en aquellas áreas que no entran en su campo de acción específico como vivienda o infraestructura básica. Tampoco se puede esperar que las familias mejoren su situación en estos aspectos, como resultado de recibir las transferencias, dado que los montos de las mismas son más que insuficientes para abordar tales inversiones.*

*Con relación a los aspectos metodológicos de la evaluación de los programas de transferencias de ingresos condicionadas, existe un debate acerca del método experimental. En la mayoría de los países se considera que aplicar dicho método en relación a programas sociales públicos está reñido con la ética, y vulnera derechos sociales al no otorgar beneficios a un grupo social, sólo a los fines de investigación. En la mayoría de los países, se utiliza el método cuasiexperimental para construir grupos de control y estimar dobles diferencias, tanto en la línea de base de los programas y como en las sucesivas evaluaciones de resultado e impacto. A tal fin, se han aplicado encuestas de condiciones de vida ad hoc o se han utilizado las encuestas que aplican los sistemas estadísticos de los países, agregando módulos específicos. Asimismo se utilizan técnicas cualitativas y triangulación de ambos métodos-. Algunos países han construido grupos de control experimentales en aquellas poblaciones que, en una primera etapa, estaban naturalmente fuera de la cobertura del programa, pero este método perdía rápidamente sentido al aumentar cobertura. Otro problema que surgió en relación a las evaluaciones, es el altísimo costo de las mismas planteado por algunas instituciones internacionales, que no guardaban relación con las condiciones de vida de la población. Ante esto, algunos países optaron por el uso de propuestas*

*más económicas, apelando a sus propios institutos de estadística y Universidades y fomentando la cooperación horizontal en América Latina.*

Guatemala plantea dos preguntas, una relacionada a programas dedicados al “primer empleo”, porque intenta implementar el año entrante un programa para la juventud que implique el otorgamiento de becas y luego oportunidades de trabajo vinculadas con el sector privado. El segundo tema se refiere al manejo de la transparencia en las transferencias condicionadas, porque ha habido problemas por la exigencia de pedir todos los datos de los beneficiarios, que se consideran datos sensibles y desea saber cómo se manejan otros países sobre este tema.

Ecuador cuenta con el programa Mi primer empleo dirigido especialmente a estudiantes universitarios y se trata de pasantías de seis meses en el sector público, con una bonificación mensual. Este programa ha resultado interesante en cuanto a que en Ecuador ha habido una recuperación importante del rol del estado en el desarrollo. Eso ha permitido la incorporación de muchos jóvenes al proceso del sector público y en algunos casos, luego de su pasantía han logrado permanecer en sus puestos de trabajo como funcionarios. También plantea una cuestión a resolver, importante para reflexionar en términos de políticas públicas: muchos países han utilizado las transferencias monetarias para hacer frente a la crisis y otros han incrementado los beneficios de la seguridad social en esta coyuntura, de modo que estos programas se encuentran vigentes en forma paralela con institucionalidad distinta. En economías más desarrolladas, la seguridad social a través de los seguros de desempleo hace frente a la crisis; en cambio en nuestros países, con alto nivel de informalidad y en muchos casos con baja cobertura social, los mecanismos tales como las transferencias condicionadas son los que permiten reaccionar a la crisis. Entonces, se presenta el desafío constante de compensar la seguridad social y estos programas de protección social.

Brasil expone acerca de la cuestión que fue mencionada por Ecuador respecto a la dualidad entre las políticas de asistencia social tradicionales y los programas de transferencia de ingresos. Su experiencia es que siempre se ha buscado al máximo

garantizar políticas de inclusión. El problema con el seguro de desempleo, es que dicha política tenía un escaso alcance, ya que solo beneficiaba a empleados del sector formal de la economía, cuando la mayoría de los trabajadores son informales y, por consiguiente, no podían ser beneficiados con este tipo de políticas.

Lo que se logra con los programas de transferencia de ingresos, como bolsa familia, es mejorar las condiciones mínimas de vida de los beneficiarios, permitiendo el acceso a servicios básicos y garantizando el cumplimiento de sus derechos más elementales. Se comprueba que este acceso a servicios básicos se está cumpliendo y que con ello se está respondiendo a las metas propuestas por nuestra red de protección y promoción social.

Inclusive, a través de estos programas de transferencias se está garantizando el acceso a bienes o servicios que corresponden a otras áreas o políticas de promoción social y, además, buscar nuevas oportunidades de trabajo. Por consiguiente, para Brasil no hay una oposición entre políticas de asistencia social clásica o tradicional y los programas de transferencia de ingresos. Se busca una integración de estas estrategias de abordaje, ya que se han constatado no sólo las mejoras en las condiciones de vida de las familias sino que incluso, en muchos casos, las políticas de transferencia de ingreso han constituido la primera acción positiva del Estado para ayudar a estos grupos.

México aporta sobre el tema de los datos de los beneficiarios: el programa Oportunidades desde el principio comenzó solicitando un papel muy básico que incluía el nombre de la persona, la localidad de residencia y a partir de 2002 o 2004 se promulgó la ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental que indica que los beneficiarios tienen derecho a que se proteja toda información acerca de ellos.

**Costa Rica y Honduras presentan nuevas consultas respecto a los programas de transferencias de ingresos condicionadas, apuntando a conocer la experiencia de los países con más antigüedad y trayectoria en implementar este tipo de iniciativas acerca de la sostenibilidad en el tiempo y el financiamiento.**

Para contribuir al tema de la sostenibilidad presupuestal México destaca que está contemplado por ley que el presupuesto del gasto social no puede disminuir de un año a otro en términos reales, porque los programas sociales tienen prioridad sobre cualquier otro.

Argentina enfatiza el papel del reciente programa de asignaciones familiares, como un espacio de derecho permanente de los chicos menores de 18 años, integrándolo al Sistema de la Seguridad Social, universalizando al sector informal o desocupado la asignación familiar que antes cobraban solo los hijos de los trabajadores formales. Esto exige adecuar los recursos del estado para sostener esta prestación.

Brasil responde respecto a la cuestión del financiamiento que plantearon los colegas de Honduras. Prácticamente todo el financiamiento de las políticas públicas surge de la recaudación fiscal, de los impuestos que paga la sociedad. Claro que Brasil cuenta con financiamiento proveniente de organismos internacionales (BM, BID, etc.), pero esta no constituye una parte sustancial de los recursos que se utilizan para financiar las políticas. Lógicamente, está claro que Brasil tiene una capacidad de recaudación fiscal muy grande, que es mayor a la que se encuentra en otros países de la región. El costo fiscal que representan los programas de transferencia de ingresos es muy bajo. Juntando Bolsa Familia (BF) y el programa de Beneficio de Prestación Continua (BPC) no llegan ni al 1% de lo recaudado. Asimismo, debe señalarse que varios estudios están demostrando el efecto multiplicador que tiene en la economía este tipo de políticas. Incluso, nuestro ministro no denomina a este tipo de políticas como de “gasto social”, sino como “inversión social”. No solo por la cuestión de la inserción de estas personas a la sociedad, sino también por el gran efecto multiplicador. Una de las razones por las cuales Brasil ha podido amortiguar los efectos de la crisis financiera internacional en el país se encuentra relacionada con la inmensa inclusión de personas que estaban excluidas y que fueron incorporadas al mercado de consumo. Esto se debe a que las personas de menores recursos no tienen propensión al ahorro. Ellos destinan todos sus ingresos al consumo, principalmente en las comunidades más pequeñas, en los mercados locales. A tal punto que hoy en día

varias empresas están pensando en instalarse en el nordeste, que es la región más pobre del país.

**Para finalizar la rueda de intercambios, Perú plantea una preocupación en relación a los programas de transferencias condicionadas. Desde hace cuatro años el país lleva ejecutando un programa que atiende a unas 400.000 familias en zonas de extrema pobreza, con recursos del estado. El tema es que todavía hay dificultades en los criterios de salida y de graduación de esas prestaciones. Pide conocer la experiencia de México y Brasil en ese terreno, especialmente en estos tiempos de crisis.**

Brasil enfatiza la importancia de la inclusión por sobre la graduación. Terminada la esclavitud en el siglo XIX, no se diseñaron las estrategias para insertar en la sociedad a esos esclavos libres con sueños de igualdad. Entre esta población, la pobreza es mucho más alta, la escolaridad mucho más baja, el acceso al mercado de trabajo mucho más restringido. La preocupación central, entonces, es ampliar las capacidades de estas personas, para mejorar sus condiciones de acceso a la sociedad y mejorar su vida.

En este marco, han tenido como resultado que más de 2 millones de familias beneficiarias del programa Bolsa Familia ya han salido del mismo por haber mejorado su ingreso. Se está haciendo todo lo posible desde el Estado (generando oportunidades de empleo –a partir de programas de inversión pública- y de capacitación) e incluso desde el sector privado, con empresas que con recursos propios han brindado oportunidades a beneficiarios del programa Bolsa Familia, por mejorar las oportunidades de inserción social de los grupos más vulnerables. La preocupación nacional es la inclusión de las personas, tratando de reducir su permanencia en el programa Bolsa Familia.

Cabe añadir que Brasil todavía continua teniendo desigualdad y exclusión, y que su gobierno no la acepta. La sociedad no la acepta. El gobierno está sumamente preocupado por revertir esta situación. De hecho, preocupa particularmente la situación de los mayores, porque aún con crecimiento de la economía, es difícil

que una persona con más de 50 años, analfabeta, tenga chances de reinserirse en el mercado de trabajo.

*Comentarios: en relación a la graduación de los programas de transferencias de ingresos condicionadas, comienza a desarrollarse, en América Latina, una tendencia a integrar estos programas al Sistema de Seguridad Social de los países. Se lo enfoca desde una perspectiva de derechos ciudadanos, estableciendo el derecho a un ingreso. Se universalizan así derechos que sólo le correspondían a un sector de la población, por pertenecer al sector informal. Asimismo, cabe señalar que los programas de transferencias de ingresos condicionadas tienen como objetivo central interrumpir los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza, en ese sentido, la graduación tiene que ver con el desarrollo infantil y adolescente adecuado, el ciclo de escolaridad terminado y la atención de salud desde los primeros días de vida. La perspectiva de graduación puede enfocarse desde los países y no desde los individuos, tiene que ver con el cumplimiento de los Objetivos del Milenio y la disminución de la desigualdad.*