



issa

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT

La contribución de la seguridad social a la reducción de la pobreza – Reforzar los modelos basados en el ciclo de vida para aumentar la eficacia de los sistemas

Un artículo de Shea McClanahan, Funcionaria Superior de Seguridad Social, y Raúl Ruggia-Frick, Director del Departamento de Desarrollo de la Seguridad Social, Asociación Internacional de la Seguridad Social

El presente artículo se publicó originalmente en francés en [Regards – Protection sociale](#), en junio de 2024, núm. 63

I. Introducción y pertinencia

La seguridad social, como herramienta fundamental de política social, persigue varios objetivos. Aspira a ofrecer un nivel de vida mínimo, a regular el consumo reemplazando los ingresos perdidos o el lucro cesante debido a riesgos comunes relacionados con el ciclo de vida o el mercado de trabajo, a contribuir a la reproducción y a promover el empleo y la productividad, como se reconoce (de nuevo) cada vez más¹.

Históricamente, la reducción de la pobreza no era el principal objetivo de los sistemas de seguridad social en los primeros Estados del bienestar. Los “padres fundadores” de la seguridad social estaban motivados por su promesa económica, de estabilización y de reconstrucción, y vieron en la seguridad de los ingresos una herramienta fundamental para alcanzar objetivos más amplios. Bismarck pretendía promover el bienestar de los trabajadores a fin de garantizar la eficiencia de la economía y mantener a raya otras propuestas más radicales². Heredamos el término “seguridad social” de Roosevelt, quien pretendía combinar “seguridad económica” con “seguro social” tras la Gran Depresión³. Por su parte, Beveridge, en su informe epónimo, denominó sus propuestas un “ataque contra la necesidad”, que era uno de los “cinco gigantes de la reconstrucción [de la posguerra]”⁴, y se esforzó por aclarar que un principio clave era promover “los incentivos, las oportunidades y la responsabilidad” para que las personas “pudieran prosperar a partir de” la seguridad proporcionada⁵.

La reducción de la pobreza no era el objetivo principal de la seguridad social, pero ha sido uno de sus logros más determinantes. Las pensiones de vejez, concebidas para garantizar que todas las

¹ Sobre las múltiples funciones de la política social, véase también Mkandawire (ed) (2004), *Social Policy in a Development Context*, UNRISD, y UNRISD (2006), *Transformative Social Policy: Lessons from UNRISD Research*, UNRISD.

² SSA, s.f. “Otto von Bismarck”, Social Security History, Archivos de la SSA. <https://www.ssa.gov/history/ottob.html>

³ OIT, 2009. “De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos” *Trabajo* núm. 67, diciembre de 2009. <https://www.ilo.org/es/publications/de-bismarck-beveridge-seguridad-social-para-todos>

⁴ Los otros cuatro gigantes eran “la enfermedad, la ignorancia, la miseria y el ocio”. *The Beveridge Report*, 1942. <https://www.nationalarchives.gov.uk/wp-content/uploads/2014/03/prem-4-891.jpg>

⁵ *The Beveridge Report*, 1942.

personas puedan vivir sus últimos años de manera digna e, idealmente, con una seguridad de los ingresos comparable a la de las etapas anteriores y la de sus pares, son el mejor ejemplo de ello. De hecho, cuando existe una cobertura adecuada, universal o casi universal, para las personas de edad avanzada, la pobreza en este grupo de edad es baja o al menos se ve “contenida”⁶, y en muchos contextos, otras generaciones, y la economía y la sociedad en su conjunto, terminan beneficiándose. Para comprender la contribución de la seguridad social a la reducción de la pobreza, es necesario analizar sus objetivos más amplios (y “originales”).

En el presente artículo se analiza cómo los principales componentes de los sistemas de seguridad social —ya sean financiados con cargo a los impuestos o contributivos— siguen desempeñando un papel fundamentalmente *preventivo* en la lucha contra la pobreza. Se examina brevemente la incidencia de la preocupación mundial por acabar con la pobreza en la elaboración de los programas de protección social. También se aborda la observación contradictoria de que los programas concebidos con el objetivo explícito de reducir la pobreza a menudo tienen problemas para lograr ese mismo objetivo a gran escala, en particular en determinados contextos. La conclusión de que los programas de seguridad social son muy eficaces en la lucha contra la pobreza, a pesar de haber sido diseñados con objetivos más amplios, también es generalmente cierta. Se concluye proponiendo un modelo conceptual de alto nivel para lograr unos sistemas de seguridad social más universales, flexibles, integrales y con mayor repercusión. El modelo considera diseños múltiples que, si se administran eficazmente, promueven estos objetivos más amplios en países de todos los niveles de desarrollo.

II. Una visión general de la pobreza en todo el mundo y la preocupación por su erradicación

II.1. Seguimiento de los avances en la erradicación de la pobreza – Tendencias generales y observaciones

La erradicación de la pobreza ha ocupado un lugar prioritario en las agendas mundiales y nacionales desde al menos el decenio de 1990. Conforme las ramificaciones de las reformas de ajuste estructural y liberalización de los mercados se hicieron evidentes, el mundo comenzó a prestar atención al desarrollo humano y a la protección de los más vulnerables. El año 1996 fue declarado “Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza”⁷. En 2021, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) aspiraban a reducir a la mitad la pobreza extrema para 2015, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) declararon en 2016 el compromiso audaz de “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo” para 2030 (objetivo 1).

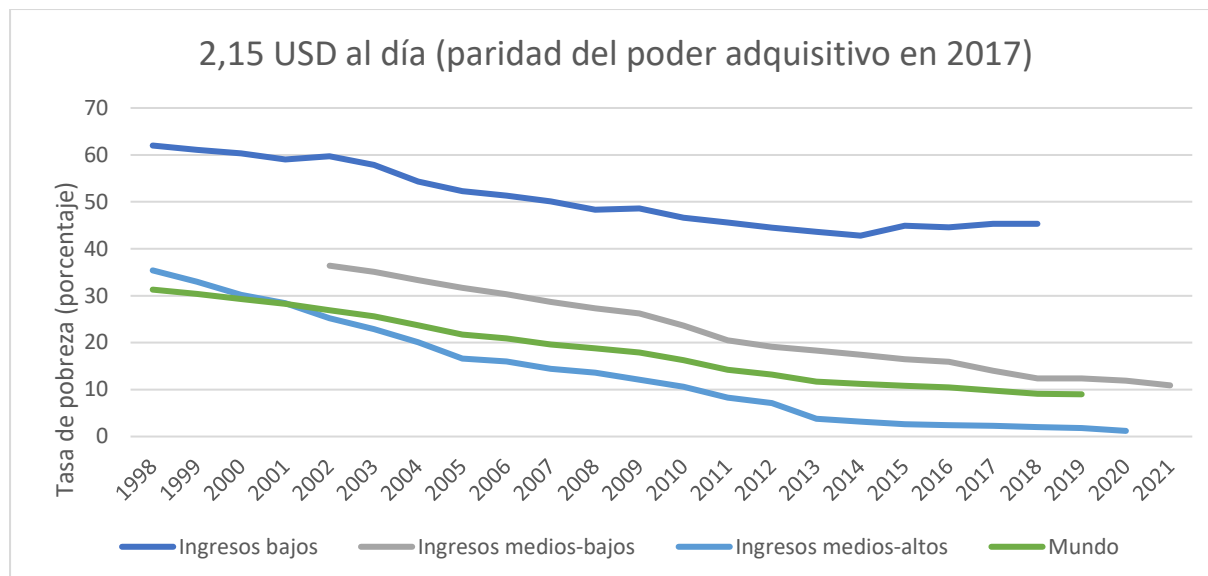
La pobreza, medida en términos absolutos, se ha ido reduciendo en gran medida en todo el mundo en los últimos decenios. Como puede observarse en el gráfico 1, hasta la llegada de la pandemia de COVID-19, la pobreza extrema a nivel mundial, expresada como porcentaje de la población que vive por debajo del umbral internacional de 2,15 dólares estadounidenses (USD) al día en paridad de poder adquisitivo en 2017, se había reducido desde algo más del 30 por ciento en 1998 a menos del 10 por ciento en 2020. En particular, los países de ingresos altos apenas tienen pobreza según este método de medición (véase el recuadro 1). Más recientemente, debido a las crisis mundiales

⁶ Entrevista con Julien Damon, disponible en: <https://www.vie-publique.fr/video/272482-la-lutte-contre-la-pauvrete-entretien-avec-julien-damon>.

⁷ Naciones Unidas, s.f. *Documentación de la ONU: Desarrollo*. <https://research.un.org/es/docs/dev>.

simultáneas y a sus efectos en los precios, especialmente en el caso de los bienes esenciales, la pobreza ha vuelto a aumentar en muchos lugares. En los países de ingresos bajos, la pobreza extrema se ha agravado con respecto a la situación anterior a las crisis provocadas por la COVID-19⁸.

Gráfico 1: Tasa de incidencia de la pobreza sobre la base de 2,15 USD al día (paridad del poder adquisitivo en 2017)



Fuente: Indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial (año más reciente).

Sin embargo, el seguimiento de los avances en la erradicación de la pobreza a nivel mundial requiere un acuerdo sobre cuáles son los indicadores apropiados, mientras que la definición de la pobreza es un proceso intrínsecamente político, altamente técnico y específico de cada contexto, tal como se explica en el recuadro 1.

⁸ Yonzan, N., Gerszon Mahler, D. y Lakner, C. 2023. "Poverty is Back to Pre-COVID Levels Globally but Not for Low-Income Countries." Blog de datos del Banco Mundial. blogs.worldbank.org/opendata/poverty-back-pre-covid-levels-globally-not-low-income-countries

Recuadro 1: Visión general de los principales métodos de medición de la pobreza

Las distintas maneras de medir la pobreza recogen diferentes tipos y niveles de privación, y las suposiciones tras los indicadores elegidos (por ejemplo, los utilizados en distintas escalas equivalentes) pueden tener importantes implicaciones en la percepción de la pobreza, con respecto tanto a su gravedad como a su distribución en distintos estratos de la población⁹. Las distintas conceptualizaciones de la pobreza también moldean el diseño, la elaboración y la aplicación de las políticas de lucha contra la pobreza¹⁰.

El Banco Mundial y los organismos de las Naciones Unidas utilizan ampliamente la medida absoluta de la pobreza extrema (actualmente situada en 2,15 USD al día) para hacer un seguimiento de los avances. Las medidas absolutas han sido criticadas durante mucho tiempo debido a su falta de pertinencia en países relativamente más ricos, lo que llevó al Banco Mundial a fijar umbrales complementarios considerados más apropiados para los países de ingresos medios.

Estas medidas también son criticadas por el uso que hacen de escalas de equivalencia de hogares por habitante, que presupone una distribución equitativa de los recursos entre los miembros de un mismo hogar. Al utilizar estas medidas, los niños tienen muchas más probabilidades de ser clasificados como pobres que otros grupos de edad y, con frecuencia, se subestiman los niveles de pobreza entre las personas de edad avanzada¹¹. Sin embargo, otras escalas también tienen ventajas e inconvenientes.

Muchos países (en particular países de ingresos altos y de ingresos medios-altos) y algunos organismos internacionales y regionales, como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Unión Europea, utilizan algunas medidas de la pobreza relativa, en las que el umbral de la pobreza es un porcentaje del ingreso medio. Estas medidas relativas constituyen una herramienta que refleja el hecho de que participar en la sociedad se encarece conforme los países se desarrollan económicamente. De hecho, el método actualmente aceptado para hacer un seguimiento de los avances del ODS 10 (*desigualdad*) es la pobreza relativa, concretamente la proporción de la población que vive por debajo del 50 por ciento de la media, según los indicadores de pobreza relativa de la OCDE¹².

Entre los países de la OCDE por ejemplo, la pobreza relativa —medida como el 50 por ciento del ingreso medio— después de impuestos y transferencias, se redujo en un 70 por ciento de los países entre 2012 y 2019¹³. A partir de 2021, la pobreza se mantiene en alrededor de un 11 por ciento de media en los países de la OCDE, siendo mayor entre los niños, los adultos jóvenes y las personas de edad avanzada¹⁴. Existen importantes variaciones entre países (por ejemplo, el riesgo de pobreza relativa entre los niños varía de un 2,9 por ciento en Finlandia a un 28,5 por ciento en Cota Rica, y la

⁹ Gelders, B., 2021. *Challenges in Measuring Individual Poverty Among Older People*. Documento de trabajo de HelpAge International y Development Pathways, febrero de 2021. https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2021/02/Helpage_Challenges-in-measuring-poverty-Feb24.pdf

¹⁰ Marx, I., Nolan, B., y Olivera, J., 2014. *The Welfare State and Anti-Poverty Policy in Rich Countries*. Documento de debate de IZA núm. 8154, abril de 2014, <https://docs.iza.org/dp8154.pdf>.

¹¹ Gelders, B., 2021.

¹² UNSTAT, s.f. <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/?Text=&Goal=10>.

¹³ OCDE, 2023. "Inequality and Poverty Reduction," en *Government at a Glance*. OCDE, París.

<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4c6f064c-en/index.html?itemId=/content/component/4c6f064c-en>

¹⁴ A partir de 2021, las tasas medias de pobreza relativa para distintos grupos de edad en los países de la OCDE se sitúan en un 12,2 por ciento entre los niños (menores de 18 años), un 12,3 por ciento entre los jóvenes (18-25 años), un 9,8 por ciento entre los adultos (26-65 años) y un 14 por ciento entre los mayores de 65 años.

Véase la Base de datos de distribución de los ingresos de la OCDE, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>.

pobreza entre las personas de edad avanzada varía de un 3,1 por ciento en Islandia a un 39,3 por ciento en la República de Corea¹⁵.

Además, desde el decenio de 1980, el riesgo de pobreza relativa en los países de la OCDE, que afectaba mayormente a las personas de edad avanzada, es mayor ahora entre personas más jóvenes. Resulta muy notable que la pobreza entre las personas de entre 18 y 25 años aumentara de un 10 a un 16 por ciento entre mediados del decenio de 1980 y 2018, lo que refleja una incorporación más tardía al mercado de trabajo¹⁶. En el caso de las personas de edad avanzada, la reducción de tres puntos porcentuales de media se atribuye al “gran logro de la política social: la maduración de los sistemas de pensiones de vejez en muchos países de la OCDE, que ha sacado a las personas de edad avanzada de la pobreza” (ibid.)¹⁷.

Al utilizarse esta medida relativa para los países de ingresos bajos y medios se observan importantes diferencias en los avances, incluso cuando el ingreso medio ha aumentado: por ejemplo, mientras que la proporción de la población que vive por debajo de este umbral se ha reducido en países como el Brasil y la Argentina, ha aumentado en Ghana y China¹⁸. Estas diferencias demuestran que los avances se han distribuido mejor en los dos primeros países, lo que revela el papel importante que desempeñan las políticas redistributivas, como la seguridad social, en el logro de mejores resultados.

II.2. Aceptación a nivel mundial de la protección social como una herramienta fundamental para reducir la pobreza

Ni que decir tiene que la seguridad social y la protección social contribuyen a reducir la pobreza. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), existe en general una relación sólida y positiva entre los niveles de inversión en el gasto de protección social (sin contar la salud) y la reducción de la pobreza¹⁹. Los datos de la OCDE también demuestran que la combinación redistributiva de impuestos y transferencias sociales contribuye a reducir la pobreza. Como puede observarse en el gráfico 2, en 2021, las tasas de pobreza relativa eran aproximadamente un 62 por ciento menores de media en los países de la OCDE que el nivel que mostrarían sin impuestos y transferencias. La mayor reducción se observa en Finlandia, donde la pobreza se sitúa en un 6,7 por ciento en lugar de en un 35 por ciento, una reducción del 81 por ciento, gracias a los sistemas fiscales y de seguridad social de base amplia y altamente redistributivos.

¹⁵ Ibid.

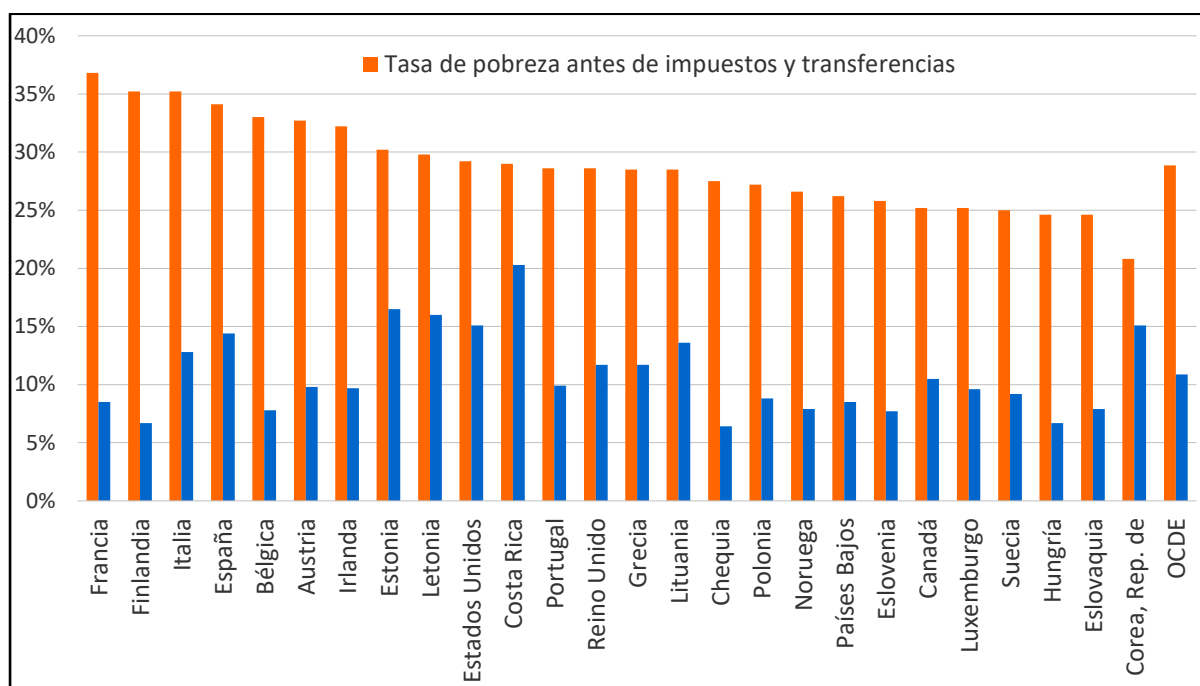
¹⁶ Ladaique, M. 2021. “The Poverty Risk Has Shifted from the Elderly to Young People”. The Forum Network, OCDE. <https://www.oecd-forum.org/posts/the-poverty-risk-has-shifted-from-the-elderly-to-young-people>

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Gerszon Mahler, D., Lakner, C., y Serajuddin, U., 2020, “The median’s new best friend? Introducing SDG 10.2.1” Blogs del Banco Mundial, 3 de agosto de 2020. <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/?Text=&Goal=10>

¹⁹ OIT, 2021. *Informe Mundial sobre la Protección Social, 2020-2022*.

Gráfico 2: Tasa de pobreza relativa (50 por ciento de la media) en una selección de países de la OCDE antes y después de impuestos y transferencias (2021)



Fuente: OECD Stat. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD#>. Nota: los países de la OCDE que no comunicaron datos de 2021 no están representados. Los datos de los Estados Unidos y los Países Bajos eran provisionales en el momento en que se redactó el presente artículo.

Es en gran parte por este motivo que la protección social²⁰ ocupa un lugar importante en el ODS 1 (meta 1.3) y se considera sin dudas una herramienta clave para erradicar la pobreza (meta 1.3), así como un derecho humano fundamental²¹. Para garantizar su eficacia, una gran coalición de interlocutores internacionales y gobiernos se ha comprometido a instaurar la protección social universal para 2030²².

II.3. El papel de los programas de protección social de lucha contra la pobreza – Promesa y realidad

La preocupación mundial por reducir la pobreza en los últimos tres decenios ha venido acompañada de una aceptación renovada de las políticas sociales como una herramienta necesaria para compensar las deficiencias del mercado. Sin embargo, la naturaleza apropiada y el alcance de las políticas sociales (en particular las transferencias de ingresos) ha suscitado y sigue suscitando acalorados debates en países de todo el mundo.

Con la introducción de las emblemáticas transferencias monetarias condicionadas en América Latina a principios del decenio de 2000, la “protección social” —concebida ampliamente como transferencias sociales a hogares pobres— se convirtió en la herramienta política predilecta de los

²⁰ La protección social y la seguridad social se utilizan a menudo indistintamente en la bibliografía de todo el mundo. Véase, por ejemplo, la sección “Glosario” del *Informe Mundial sobre la Protección Social de la OIT 2020-2022*.

²¹ *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Resolución 217A de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

²² Sitio web de “USP2030”.

donantes, las instituciones financieras internacionales y los gobiernos nacionales en los países de ingresos bajos y medios. Los programas piloto de transferencias monetarias proliferaron, como lo hizo la literatura gris, que demuestra su capacidad para mejorar el acceso a la nutrición básica, la salud y la educación. Las campañas mundiales para promover el uso de la asistencia en efectivo, así como para disipar las preocupaciones sobre la dependencia de la asistencia social, dieron lugar a una gran cantidad de bibliografía que confirma los mecanismos y las vías que utiliza la protección social para reducir la pobreza en los hogares. Gracias a la popularidad de las transferencias monetarias, existe una cantidad abrumadora y generalizada de datos que confirman la eficacia de “simplemente dar dinero a los pobres”²³.

En medio de esta tendencia, importantes estudiosos del estado del bienestar, en particular los que se centran en el Sur Global, empezaron a argumentar de manera convincente que el enfoque restrictivo centrado en la pobreza había limitado el margen de maniobra de las políticas sociales, ciñéndolas a un papel compensatorio o “residual”²⁴. A pesar de los crecientes “brotos verdes” de la protección social²⁵, el avance hacia la integración de programas basados en derechos en la legislación fue lento²⁶. Los expertos observaron que los programas de protección social se ponen en marcha ahora a pequeña escala y a nivel de proyecto²⁷. De hecho, fuera de América Latina, donde los avances se han ido institucionalizando, muy pocos programas a pequeña escala financiados por donantes se convierten en programas permanentes patrocinados por el Estado²⁸.

En países de ingresos altos se estaban celebrando debates paralelos sobre la reducción del gasto en el contexto de crisis fiscales inminentes provocadas por el envejecimiento de la población y la flexibilización de los mercados de trabajo, así como una reacción al auge aparente de lo que se ha denominado “dependencia de la asistencia social”. En el decenio de 1990, en un contexto de buena salud de los mercados, los programas de lucha contra la pobreza, centrados en la “asistencia social al trabajo”, se consideraban una manera de reducir las transferencias sociales y fomentar la responsabilidad individual²⁹. Posteriormente, con el deterioro de las condiciones macroeconómicas, los sistemas contributivos de los países de ingresos altos tuvieron dificultades para hacer frente al

²³ El mejor ejemplo es el de Hanlon, J., Barrientos, A. y Hulme, D. *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South*. Kumarian Press, Delhi.

²⁴ Véase por ejemplo Mkandawire, T. (ed.). 2004. *Social Policy in a Development Context*. UNRISD, Ginebra; Mkandawire, T. 2005. “Targeting and Universalism in Poverty Reduction”. Política social y desarrollo, documento de programa núm. 23, UNRISD, Ginebra.; Tender, J. 2004. “Why Social Policy is Condemned to a Category of Residual Safety Nets and What to Do About It”, en Mkandawire, T. (ed.). 2004. *Social Policy in a Development Context*. UNRISD, Ginebra.

²⁵ Niño-Zarazúa, M., Barrientos, A., Hulme, D. y Hickey, S., 2010. “Social Protection in sub-Saharan Africa: Will the Green Shoots Blossom?” Munic Personal RePEc Archive (MRPA) documento núm. 22422, 3 de mayo de 2010. https://mpr.ub.uni-muenchen.de/22422/1/MPRA_paper_22422.pdf

²⁶ OIT, 2017, *Informe Mundial sobre la Protección Social, 2017-2019*; OIT, 2021, *Informe Mundial sobre la Protección Social, 2020-2022*.

²⁷ Tendler, J., 2004. “Why Social Policy is Condemned to a Category of Residual Safety Nets and What to Do About It”, en Mkandawire, T. (ed.). 2004. *Social Policy in a Development Context*. UNRISD, Ginebra.

²⁸ OIT, 2011. *La seguridad social y la primacía del Derecho*, Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución).

https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_152598.pdf

²⁹ En muchos países, la reducción de las prestaciones sociales se consideraba a menudo sinónimo de reducción de la pobreza, incluso cuando la decisión de recortar programas se basara en restricciones presupuestarias.

creciente número de trabajadores con una menor vinculación con el mercado de trabajo, lo que aumentó la presión en los programas sujetos a la comprobación de recursos dirigidos a los hogares.

Empezaron a surgir críticas que ponían en duda la sostenibilidad de las soluciones orientadas exclusiva o predominantemente a la reducción de la pobreza. Si bien era indiscutible que los beneficiarios de los programas tendían a mejorar su situación, aumentaba la preocupación en cuanto a los límites de los programas de lucha contra la pobreza ante la generalización de los bajos ingresos y la falta de soluciones para las personas con ingresos precarios o medios. También se señaló que los programas destinados a los más pobres de entre los pobres (normalmente menos del 10 por ciento de la población) apenas servían en contextos en los que una gran parte de la población era considerada pobre y vulnerable. Los umbrales de elegibilidad se fijaban arbitrariamente y dependían con frecuencia del volumen del presupuesto y no de la necesidad. También comenzaron a preocupar las posibles externalidades negativas, tanto económicas como políticas, provocadas por la lucha contra la pobreza³⁰.

Uno de los principales motivos por los que la lucha contra la pobreza ha resultado ineficaz para llegar a los pobres, en particular en contextos de escasa capacidad, es que los pobres no constituyen un grupo fijo, como se explica en el recuadro 2.

Recuadro 2: El desafío de mantenerse al día de la dinámica de los ingresos, la pobreza y el mercado de trabajo

Determinar quién es “pobre” en un momento dado es una tarea intrínsecamente difícil, si no imposible. Todos los programas sujetos a la comprobación de recursos, con independencia del nivel de capacidad del Estado, deben lidiar con la realidad de la volatilidad de los ingresos.

En los últimos 20 años, el análisis de los datos de encuestas realizadas a un grupo de hogares concluye de manera sistemática que la distribución de los ingresos y el consumo entre los hogares aumenta y disminuye en muy poco tiempo³¹. Según Pritchett (2005), los cambios “reflejan las grandes fluctuaciones en la riqueza de los hogares, incluso en periodos cortos de tiempo: cuando los hogares consiguen o pierden el trabajo, cuando la cosecha es buena o mala, cuando el negocio va bien o mal” (pág. 17)³². En otras palabras, los hogares expuestos a riesgos comunes relacionados con el ciclo de vida y el mercado de trabajo tienen más probabilidades de caer en la pobreza.

³⁰ Sobre los efectos secundarios negativos de la lucha contra la pobreza en la economía, véase, por ejemplo, Filmer, D., Friedman, J., Kandpal, E. y Onishi, J., 2018. “Cash Transfers, Food Prices, and Nutrition Impacts on Nonbeneficiary Children”, Banco Mundial, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/98903152207749796/cash-transfers-food-prices-and-nutrition-impacts-on-nonbeneficiary-children>. Sobre cohesión social, véase por ejemplo, Nawaz, S., y Hussain, S., 2024. “Unveiling Effects of Cash Transfers on Poverty and Social Cohesion in Conflict-affected Zones: Insights from ex-FATA, Pakistan”, *World Development Perspectives*, vol. 22, marzo de 2024.

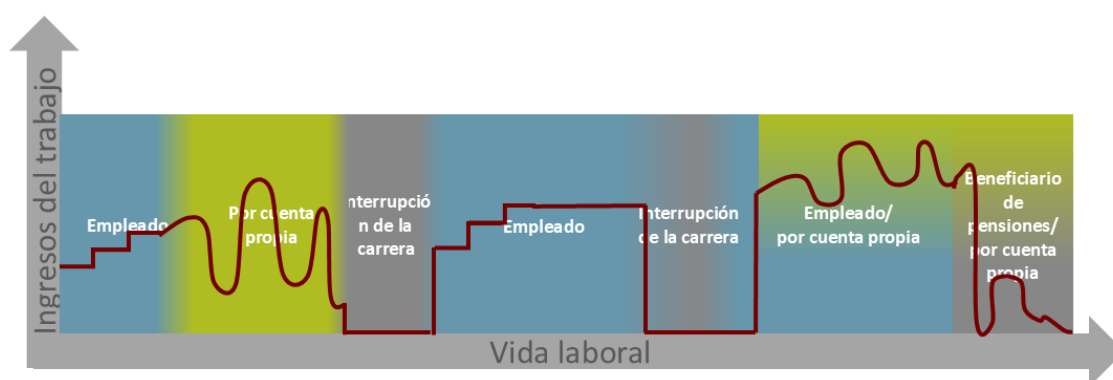
³¹ Véase por ejemplo, Baulch, B., Hoddinot, J., 2000. “Economic Mobility and Poverty Dynamics in Developing Countries”, *Journal of Development Studies* 36(6), págs. 1-24; Pritchett, L., 2005. “The Political Economy of Targeted Safety Nets”, Documento de debate del Departamento de Protección Social núm. 0501, Banco Mundial, Washington; o Gelders, B., 2018. “Five Things We Learnt About Poverty Dynamics in the World’s Fourth Most Populous Country”, Blog Development Pathways, 01.03.2018, <https://www.developmentpathways.co.uk/blog/five-things-we-have-learnt-about-poverty-dynamics/>

³² Estas variaciones se dan en todos los países, sea cual sea su nivel de ingresos, pero son más pronunciadas en países de ingresos bajos y medios-bajos, en los que la distribución de la asistencia social es relativamente plana (o levemente curvada) entre los siete u ocho deciles más bajos.

Estas observaciones han llevado a algunos a afirmar que los “pobres” no existen como grupo y que se trata de un constructo ficticio³³; sería más apropiado hablar de “personas que experimentan un episodio de pobreza”³⁴. Esta volatilidad constante conlleva que los programas destinados a los “pobres” como un grupo fijo incurran inevitablemente en errores de exclusión como consecuencia del desfase existente entre el momento de realización de las encuestas, la selección y el pago.

Por otro lado, las transformaciones en las estructuras y las dinámicas familiares, junto con las innovaciones tecnológicas, plantean desafíos conexos para los regímenes contributivos. En todos los países, sea cual sea el nivel de ingresos, la vida laboral se ve cada vez más fragmentada y volátil, tal como puede observarse en el gráfico 2, lo que requiere que los sistemas de seguridad social sean lo suficientemente integrales y flexibles para ofrecer protección tras periodos con cotizaciones bajas o inexistentes. Durante la pandemia de COVID-19, muchos países concluyeron que la cobertura limitada de una parte importante de la población de ingresos bajos y medios imposibilitaba ofrecer soluciones reales por medio de regímenes contributivos, y que los programas de lucha contra la pobreza resultaban insuficientes para subsanar las deficiencias³⁵.

Gráfico 3: Aumento de la volatilidad en la carrera profesional y sus implicaciones para la seguridad de los ingresos



Mientras la atención se centraba en perfeccionar los métodos para identificar quiénes eran los pobres, destacados especialistas señalaron que la preocupación por poner fin a la pobreza se había convertido en un fetichismo en torno a soluciones de alta tecnología para luchar contra la pobreza (de las que el ejemplo más conocido es el de la comprobación indicativa de los recursos),

³³ Knox-Vydmanov, C., 2014. “Why ‘The Poor’ Don’t Exist (and What this Means for Social Protection Policy)”. *Pathways’ Perspectives on Social Policy in International Development*, núm. 16, marzo de 2014. <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2014/02/16-PathwaysPerspective-Why-the-Poor-Dont-Exist-Charles-Knox-Vydmanov.pdf>

³⁴ Pritchett, 2005. “The Political Economy of Targeted Safety Nets”, Documento de debate del Departamento de Protección Social núm. 0501, Banco Mundial.

³⁵ Razavi, S., Behrendt, C. Nesterenko, V., Orton, I., Peyron Bista, C., Ramos Chaves, A., Schwarzer, H., Stern-Plaza, M., y Wodsak, V., 2022. “Building Universal Social Protection Systems for All: What Role for Targeting?”, *Global Social Policy*, 22 (3).

desviándose de su intención³⁶. También conllevaban importantes costos administrativos que no se justificaban por los resultados ni eran sostenibles a largo plazo en entornos con pocos recursos³⁷.

II.4. Integración de la seguridad social en los programas de protección social y lucha contra la pobreza

La adopción de programas de lucha contra la pobreza en los países de ingresos bajos y medios se debe en gran medida a la percepción del fracaso de los sistemas del seguro social de llegar a las poblaciones más necesitadas. Se esperaba que las soluciones financiadas con cargo a los impuestos —representadas principalmente en los programas de lucha contra la pobreza— ayudarían a subsanar las deficiencias en la cobertura social. Sin embargo, los altos niveles de informalidad del mercado de trabajo en buena parte del Sur Global provocaban que gran parte de la población, con ingresos precarios en su mayoría, tuviera un acceso limitado a la protección social, o no tuviera acceso alguno. El denominado “vacío intermedio” no era suficientemente pobre para recibir la asistencia de lucha contra la pobreza, pero era suficientemente vulnerable como para caer en la pobreza en cualquier momento debido a crisis comunes.

La preocupación mundial por la pobreza ha hecho que se pierda de vista el papel y el potencial de los programas de reducción de la pobreza a gran escala y de base amplia en la seguridad social, y que se confíe cada vez más en la promesa de pequeños programas específicos para hacer el “trabajo pesado” de los sistemas de transferencias sociales. Por estos motivos, cada vez se reconoce más que situar la reducción de la pobreza en el centro de los programas de transferencias sociales puede poner en peligro involuntariamente ese mismo objetivo. Sin embargo, la visión alternativa está peor articulada.

En este contexto, la OIT lideró el compromiso mundial de establecer “pisos de protección social” a nivel nacional. La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) de la OIT sirvió para intentar contrarrestar el enfoque de red de seguridad basado en proyectos e incitar a los países a comprometerse con una extensión sostenible basada en los derechos y arraigada en la legislación nacional, tal como se explica en el recuadro 3. Sin embargo, la recomendación se quedó corta a la hora de indicar programas específicos o parámetros de diseño en favor de soluciones determinadas a nivel nacional.

Tras el cambio impulsado con los pisos de protección social, los países han tenido que lidiar con cómo diseñar dichos pisos de manera que garanticen la seguridad de los ingresos y la salud de los niños, las personas en edad de trabajar y las personas de edad avanzada, pero que también permitan una expansión progresiva. A pesar de la fuerte inclinación hacia enfoques basados en el ciclo de vida, en la Recomendación núm. 202 de la OIT, muchos países han seguido por lo general

³⁶ Stewart, J., 2016. “Five Lessons from Martin Ravallion’s WIDER Annual Lecture”. Blog UNU-WIDER. Marzo de 2016. <https://www.wider.unu.edu/publication/five-lessons-martin-ravallion%E2%80%99s-wider-annual-lecture>.

³⁷ Para conocer otras críticas de la comprobación indicativa de los recursos y otras herramientas de lucha contra la pobreza, véase por ejemplo Kidd, S. y Athias, B. 2016. “Exclusion by Design: An Assessment of the Effectiveness of the Proxy Means Test Poverty Targeting Mechanism”. Extensión de la Seguridad Social (ESS), Documento de trabajo núm. 56, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/WCMS_568678/lang--en/index.htm; Mkandawire, T., 2005. *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*, Política social y desarrollo, documento de programa núm. 23, UNRISD, Ginebra; Pritchett, L., 2005. “The Political Economy of Targeted Safety Nets”, Documento de debate del Departamento de Protección Social núm. 0501, Banco Mundial, Washington; Kidd, S., y Athias, D., 2020. *Hit and Miss: An Assessment of Targeting Effectiveness in Social Protection – Summary version with updated analysis*. Documento de trabajo, junio de 2020, ACT Iglesia de Suecia y Development Pathways.

teniendo fe en las soluciones predominantes de lucha contra la pobreza, si bien existen importantes excepciones.

En este contexto se puede decir que, en muchos países de ingresos bajos y medios, las instituciones de seguridad social se vieron a menudo excluidas del debate nacional en torno a la construcción de los “pisos de protección social”.

III. Riesgos relacionados con el ciclo de vida como principio organizativo y por qué (todavía) importa

Los marcos internacionales y la mayoría de los sistemas nacionales de seguridad social, en particular aquellos basados en los principios del seguro social, se organizan en torno a los riesgos comunes relacionados con el ciclo de vida y el mercado de trabajo. Estas denominadas “contingencias” —incluida la infancia (como una etapa de la vida que presenta una vulnerabilidad intrínseca), la maternidad y la paternidad, la enfermedad, el desempleo, los accidentes de trabajo, la discapacidad, la vejez y la supervivencia— hace tiempo que fueron ampliamente aceptadas como momentos en los que las personas y sus hogares tienen más probabilidades de atravesar una situación de inseguridad de los ingresos. Mediante mecanismos de financiación colectiva, como las cotizaciones, los impuestos o una combinación de ambos, los sistemas de seguridad social han proporcionado históricamente transferencias de ingresos para estas etapas, ya sea para sustituir los ingresos perdidos o el lucro cesante, o para prestar un apoyo adicional (por ejemplo, para compartir los costos de la crianza o para sufragar los costos adicionales relacionados con la discapacidad).

Recuadro 3: La integración del enfoque basado en el ciclo de vida en las normas internacionales y en los sistemas de seguridad social

La invocación de los riesgos relacionados con el ciclo de vida y el mercado de trabajo constituye un hilo común para todos los marcos internacionales que establecen el derecho a la seguridad social.

El artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 establece el derecho a la seguridad social, mientras que el artículo 25 establece el “derecho a los seguros en caso de *desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia...*”.

El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT fija normas mínimas para las prestaciones de *asistencia médica, enfermedad, desempleo, vejez, accidente del trabajo y de enfermedad profesional, familiares, maternidad, invalidez y supervivencia*.

La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) de la OIT no prescribe ninguna prestación específica pero sí pide “seguridad básica del ingreso para los *niños...*; las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de *enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y las personas de edad*”.

Debido a que estos sistemas abarcan contingencias comunes, y no grupos de personas, son de aplicación universal (todas las personas, o algún familiar, experimentará casi con total seguridad estas contingencias en algún momento de su vida), y relativamente previsible. De hecho, los riesgos relacionados con el ciclo de vida, tal como están articulados en los marcos internacionales y en los sistemas de seguridad social de todo el mundo, eran sin duda los primeros indicadores de pobreza.

Garantizar la seguridad de los ingresos durante estas etapas es, por lo tanto, fundamentalmente una medida *de prevención* de la pobreza (la seguridad social basada en el ciclo de vida ataja las causas de la pobreza antes de que esta ocurra³⁸. Además, los riesgos son mucho más sencillos de administrar, al ser relativamente transparentes y fáciles de identificar.

En cambio, los programas de lucha contra la pobreza siempre son retrospectivos, y suministran prestaciones a aquellas personas que demuestren que ya son pobres³⁹. Si bien ya se despliegan esfuerzos en todo el mundo para utilizar la tecnología con el propósito de prestar un apoyo a pedido y en tiempo real, puede afirmarse que estamos lejos de que se haga realidad. Incluso en contextos de gran capacidad, la comprobación de recursos se basa casi siempre en declaraciones de renta anteriores, normalmente del año anterior, y el mantenimiento del registro del cumplimiento de los criterios de elegibilidad requiere un importante esfuerzo administrativo, tanto por parte del beneficiario como del organismo que presta los servicios. En contextos de escasa capacidad, las encuestas son muy costosas, lo que hace que se realicen con poca asiduidad, y se elige a los beneficiarios sobre la base de encuestas realizadas muchos años antes⁴⁰.

III.1. Incidencia de los principales programas de seguridad social en la pobreza y resultados conexos

En última instancia, la eficacia de los sistemas y los programas de protección social depende de una combinación del alcance de la cobertura horizontal (población cubierta) y de la idoneidad de las prestaciones suministradas. Los programas universales o casi universales para niños y personas de edad avanzada —es decir, las prestaciones basadas en el ciclo de vida por excelencia— llegan a un gran número de hogares al mismo tiempo. Además, las pensiones de vejez tienden a tener valores de transferencia más altos, mientras que las prestaciones universales por hijos a cargo suelen dar lugar a mayores transferencias totales para los hogares más pobres, habitualmente con más hijos y que reciben transferencias proporcionalmente más importantes en relación con el consumo del hogar. Como consecuencia, paradójicamente, estas transferencias de base amplia basadas en el ciclo de vida se suelen asociar con una mayor incidencia en la pobreza y la desigualdad que los programas diseñados con el objetivo específico de aliviar la pobreza. En los siguientes párrafos se ofrecen algunas experiencias nacionales para ilustrar estas dinámicas.

En Georgia, las prestaciones universales de vejez e invalidez financiadas con cargo a los impuestos garantizan una seguridad de los ingresos para toda la población en caso de invalidez o de alcanzar la edad de jubilación. En cambio, existen importantes deficiencias en las prestaciones recibidas por niños y adultos en edad de trabajar. Para reducir la pobreza, los responsables nacionales de la formulación de políticas han depositado mucha confianza en el programa nacional emblemático de asistencia social no universal (*Targeted Social Assistance – TSA*), que utiliza una comprobación indicativa de recursos para seleccionar a los beneficiarios. Se ha realizado una importante labor durante años para mejorar la eficacia de la selección de los beneficiarios y la incidencia del programa, prestando especial atención a los niños y ofreciendo una prestación específica adicional. A pesar de estos esfuerzos, un estudio realizado en 2015 en el país concluyó que la pensión de vejez

³⁸ Razavi, S., Behrendt, C., Nesterenko, V., Orton, I., Peyron Bista, C., Ramos Chaves, A., Schwarzer, H., Stern-Plaza, M., y Wodsak, V., 2022. "Building Universal Social Protection Systems for All: What Role for Targeting?", *Global Social Policy*, 22 (3).

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Kidd, S. y Athias, D., 2020. *Hit and Miss: An Assessment of Targeting Effectiveness in Social Protection – Summary version with updated analysis*. Documento de trabajo, junio de 2020, ACT Iglesia de Suecia y Development Pathways.

universal era responsable de casi el 70 por ciento de la reducción de la pobreza infantil, frente a solo un 20 por ciento en el caso de la asistencia social no universal, gracias a la combinación de una alta cobertura y valores de transferencia relativamente superiores de la pensión de vejez⁴¹. Un estudio de seguimiento dirigido por la OIT y ONU-Mujeres concluyó que mientras que solo entre un 12 y un 14 por ciento de los niños vivía en hogares cubiertos por las transferencias de la asistencia social no universal, alrededor de un 36 por ciento vivía en hogares con un beneficiario de la pensión de vejez⁴².

En el Brasil se ha escrito mucho sobre el programa *Bolsa Familia*. Este programa emblemático de lucha contra la pobreza era uno de los abanderados del cambio hacia las transferencias monetarias condicionadas que se inició en América Latina y que actualmente ha sido acogido muy favorablemente en todo el mundo, ya que tiene efectos incontestablemente positivos para los hogares beneficiarios y ofrece impresionantes avances administrativos en materia de sistemas de gestión de la información y de sistemas de suministro. A pesar de estos avances, un estudio de 2013 de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) concluyó que las pensiones tenían una repercusión mucho mayor en la desigualdad que el programa emblemático *Bolsa Familia*, si bien este programa logró una cobertura relativamente alta en comparación con otros programas similares de otros lugares del mundo. Mientras que el 0,6 por ciento de la reducción de la desigualdad se debió a *Bolsa Familia*, las pensiones (incluidas las de vejez, invalidez y supervivencia) eran responsables del 11 por ciento de la reducción, una diferencia 18 veces superior. Los autores concluyeron que la escasa repercusión de algunos programas se debía, al menos en parte, a los valores de transferencia relativamente bajos. Además, el estudio concluyó que la pensión rural redujo la pobreza entre las personas de edad avanzada de manera drástica y en todos los grupos de edad de manera significativa entre 1988 y 2010⁴³.

En Mauricio, el sistema de seguridad social cuenta con un gran reconocimiento desde hace tiempo por su sistema de múltiples pilares, compuesto por pensiones de vejez, invalidez y supervivencia garantizadas, universales y financiadas con cargo a los impuestos (pensiones básicas), junto con el seguro social obligatorio (Sistema Nacional de Pensiones) para las mismas contingencias⁴⁴. Al mismo tiempo, históricamente, las disposiciones para los grupos más jóvenes se centraban en prestaciones de asistencia social orientadas a la lucha contra la pobreza. Entre las reformas recientes figura una transferencia monetaria condicionada para niños en el marco del programa “Contrato Social del Plan Marshall”, dotado de un registro social para determinar los hogares elegibles y hacer un seguimiento

⁴¹ Kidd, S. y Gelders, B., 2015. *Child Wellbeing and Social Security in Georgia: The case for moving to a more inclusive national social security system*. UNICEF. https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2018/06/UNICEF_Child_Wellbeing_ENG_.pdf

⁴² McClanahan, Shea, Bjorn Gelders, Madeleine Cretney y Salome Kajaia., 2021. *Assessment of the Social Protection System in Georgia*, OIT y ONU-Mujeres. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms_767261.pdf

⁴³ Matijascic, Milko y Stephen J. Kay., 2013. “Universal Social Security Coverage and Democracy: The Brazilian path to nation building”, en: *Estudio comparativo sobre la extensión de la cobertura en Brasil, la Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica*, AISS (ed). Asociación Internacional de la Seguridad Social. [Social security coverage extension in the BRICS \(issa.int\)](https://www.issa.int/publications/social-security-coverage-extension-in-the-brics) (La seguridad social en los países BRICS – [resumen ejecutivo en español](https://www.issa.int/publications/social-security-coverage-extension-in-the-brics)).

⁴⁴ Willmore, L. 2003. *Universal Pensions in Mauritius: Lessons for the Rest of Us*. Documento de debate del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas núm. 32, 26 de mayo de 2003, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=398280#:~:text=Larry%20Willmore,-International%20Institute%20for&text=The%20scheme%20dates%20from%201950,regime%20without%20affecting%20its%20universality.

del cumplimiento⁴⁵. Según la OIT, el Gobierno invierte alrededor del 4,5 por ciento del PIB en las personas de edad avanzada, en comparación con el 0,3 por ciento en los niños, el 0,9 por ciento en las personas en edad de trabajar, y el 0,5 por ciento en asistencia general⁴⁶. Pueden observarse distintas tendencias en materia de pobreza en los diferentes grupos de edad que reflejan estas importantes variaciones en el nivel de inversión: en 2017, la pobreza absoluta entre las personas de más de 60 años prácticamente no existía (0,7 por ciento), mientras que entre los niños de menos de 16 años se situaba en el 7,2 por ciento. La pobreza relativa (fijada en un 50 por ciento de los ingresos medios) era del 17,8 por ciento entre los niños, frente a un 4,3 por ciento entre las personas de edad avanzada.

Se observan resultados similares en países con una cobertura muy alta o universal, principalmente por medio de sistemas de seguro social dotados de componentes financiados con cargo a los impuestos y sujetos a la comprobación de recursos. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el programa de seguridad social, que ofrece un seguro social y pensiones de vejez, invalidez y supervivencia sujetas a la comprobación de recursos, saca a muchas más personas de la pobreza que cualquier otro programa del país. En 2018, Meyer y Wu revelaron que la seguridad social “reduce por sí sola la pobreza [entre las personas de edad avanzada] en un 75 por ciento, un resultado más de 20 veces superior al efecto combinado de las transferencias sujetas a la comprobación de recursos [SSI (ingreso suplementario de seguridad), SNAP (programa de asistencia suplementaria a la nutrición), asistencia pública, EITC (crédito del impuesto sobre la renta) y ayuda a la vivienda]”⁴⁷. De igual manera, Romig y otros han constatado sistemáticamente que la seguridad social saca de la pobreza a más personas de todos los grupos de edad que cualquier otro programa, incluidos más de un millón de niños y cinco millones de personas en edad de trabajar⁴⁸. Lo anterior se debe a una combinación de cobertura baja y valores de transferencia bajos de los programas sujetos a la comprobación de recursos: por ejemplo, la ayuda temporal a familias necesitadas (*Temporary Aid to Needy Families* – TANF), el principal programa de lucha contra la pobreza para hogares pobres, deja todavía a una familia beneficiaria “en un 60 por ciento o menos del umbral de la pobreza en todos los estados”⁴⁹.

Se pueden observar resultados similares en otros países que se han centrado en transferencias históricamente asociadas al derecho universal a la seguridad social. En Mongolia, el Programa de Ayuda Financiera a la Infancia (*Child Money Programme*), prestación casi universal por hijos a

⁴⁵ McClanahan, S., Hillson, D., y Chirchir, R., 2021. *Global Research on Social Protection and Governance – Case studies on Mauritius and Fiji*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y OIT. https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2021/08/Mauritius-and-Fiji_SP-June-2021-Governance.pdf

⁴⁶ OIT, 2021. *Informe Mundial sobre la Protección Social, 2020-2022*, citado en McClanahan, S., Hillson, D., y Chirchir, R. 2021, *Global Research on Social Protection and Governance – Case studies on Mauritius and Fiji*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y OIT. https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2021/08/Mauritius-and-Fiji_SP-June-2021-Governance.pdf

⁴⁷ Meyer, Bruce D. y Derek Wu, 2018. “The Poverty Reduction of Social Security and Means-tested Transfers”, National Bureau of Economic Research, Documento de trabajo núm. 24567. [w24567.pdf \(nber.org\)](https://www.nber.org/papers/w24567)

⁴⁸ Romig, Kathleen, 2024. “Social Security Lifts More People Out of Poverty Than Any Other Program”, Center on Budget and Policy Priorities.

⁴⁹ Thompson, Gina Azito, Diana Azevedo-McCaffrey y Da’shon Carr, 2023. “Policy Brief: Increases in TANF Cash Benefit Levels Are Critical to Help Families Meet Rising Costs”, Center on Budget and Policy Priorities. [Policy Brief: Increases in TANF Cash Benefit Levels Are Critical to Help Families Meet Rising Costs | Center on Budget and Policy Priorities \(cbpp.org\)](https://www.cbpp.org/policy-brief-increases-in-tanf-cash-benefit-levels-are-critical-to-help-families-meet-rising-costs)

cargo⁵⁰, en vigor desde 2006, no solo reduce significativamente la pobreza infantil y la desigualdad en general, sino que, según un análisis del Banco Mundial, es un programa “favorable a los pobres” porque los hogares con ingresos bajos reciben más prestaciones⁵¹. En Bolivia, las tasas de pobreza eran un 14 por ciento más bajas en los hogares con un beneficiario de la pensión social universal, la Renta Dignidad, que en los hogares de la muestra de control, y los niños que viven en esos hogares tenían más probabilidades de ir a la escuela y menos probabilidades de verse obligados a trabajar⁵². En China, se ha constatado que las pensiones universales reducen la pobreza y la desigualdad en las zonas rurales y urbanas⁵³, a pesar de que el valor de la pensión es bajo según las normas internacionales.

En todos estos casos, que reflejan distintos contextos nacionales, los sistemas de seguridad social han desempeñado un papel importante al ofrecer programas diseñados con varios objetivos, que van más allá de la reducción de la pobreza, pero que, sin embargo, han tenido una importante incidencia en la pobreza⁵⁴.

III.2. Hacia modelos de múltiples pilares para unos sistemas de seguridad social más coherentes y eficaces

Los programas más eficaces en los casos descritos anteriormente se diseñaron sobre la base de una combinación de mecanismos financiados con cargo a los impuestos y contributivos, con el fin de garantizar la seguridad de los ingresos para contingencias definidas, basadas en el ciclo de vida (seguridad social), tal como se describe en el gráfico 4.

⁵⁰ El Programa de ayuda financiera a la infancia ha sido universal durante casi toda su historia, pero recientemente se comenzó a someter a la comprobación de recursos. Desde 2019, el programa llega al 85 por ciento de los niños menores de 18 años, y el Gobierno estaba planteándose volver a hacerlo universal. Véase UNICEF, 2019. “Universal Child Benefit Case Studies: The experience of Mongolia”, julio de 2019.

<https://www.unicef.org/media/70471/file/MNG-case-study-2020.pdf>

⁵¹ UNICEF, 2019. *Universal Child Benefit Case Studies: The Experience of Mongolia*. Julio de 2019.

<https://www.unicef.org/media/70471/file/MNG-case-study-2020.pdf>

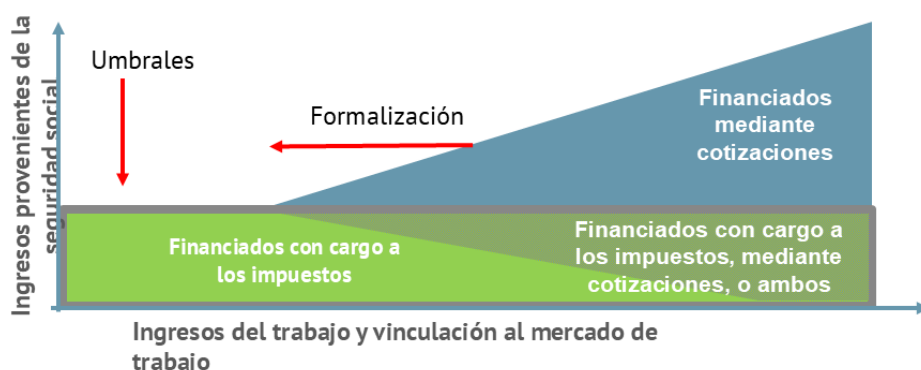
⁵² Mendizabal, J. y Escobar, F., 2013. *Redistribution of Wealth and Old Age Social Protection in Bolivia – The impact of Renta Dignidad on the wellbeing of households with older persons*.

<https://www.helpege.org/silo/files/redistribution-of-wealth-and-old-age-social-protection-in-bolivia.pdf>

⁵³ Zhang, A. e Imai, K.S., 2022. *Does a Universal Pension Reduce Elderly Poverty in China?* RIEB, Documento de debate núm. DP2022-30. <https://www.rieb.kobe-u.ac.jp/academic/ra/dp/English/DP2022-30.pdf>

⁵⁴ Véase también OIT, 2023. *Observatorio de la OIT sobre el mundo del trabajo. Undécima edición*. 31 de mayo de 2023. <https://www.ilo.org/es/resource/brief/ilc/111/observatorio-de-la-oit-sobre-el-mundo-del-trabajo-undecima-edicion>

Gráfico 4: Sistemas de seguridad social inclusivos de múltiples pilares para los riesgos relacionados con el ciclo de vida⁵⁵



Estos modelos de múltiples pilares se asocian habitualmente a las pensiones de vejez, invalidez y supervivencia, pero también se han utilizado para otras contingencias, por ejemplo en Portugal (prestaciones parentales y de desempleo), Mauricio (desempleo) y para prestaciones por hijos a cargo en varios países⁵⁶. Tras la pandemia de COVID-19, un número creciente de países se han inspirado en estos modelos para ampliar el alcance de sus sistemas de seguridad social, de manera que se establezca un vínculo más armonioso entre los regímenes contributivos y los financiados con cargo a los impuestos. Por ejemplo, la ambiciosa reforma reciente del sistema de seguridad social de Omán incluye la introducción de componentes integrados contributivos y financiados con cargo a los impuestos para garantizar la cobertura de las prestaciones de vejez, invalidez, supervivencia, desempleo⁵⁷ y maternidad⁵⁸.

Es importante señalar que todos los sistemas nacionales de seguridad social suelen incorporar elementos de una organización de seguridad social basada en el ciclo de vida, así como componentes sujetos a la comprobación de recursos⁵⁹. Por lo tanto, no se trata de elegir entre uno y otro modelo, sino de lograr una combinación adecuada de ambos, con el fin de garantizar que los objetivos principales de los sistemas de seguridad social (seguridad de los ingresos para los niños y las personas de edad avanzada, y para las personas con hijos a cargo o en situación de invalidez, desempleo, supervivencia o accidente de trabajo) lleguen a todas las personas, independientemente

⁵⁵ Adaptado de McClanahan, S., Seglah, H., Sibun, D. y Sengupta, A. (próxima publicación), *Inclusive Social Insurance: Exploring real solutions to reach the self-employed*. WIEGO y OIT.

⁵⁶ La Argentina, el Japón, Liechtenstein y Suiza cuentan con regímenes de prestaciones por hijos a cargo casi universales denominados "coordinados mixtos". Véase OIT, 2024. "The Promise of Universal Child Benefits: The foundational policy for economic and social development", *Social Protection Spotlight*, febrero de 2024, OIT. <https://www.social-protection.org/gimi/Media.action?id=19447>. Las prestaciones por hijos a cargo y de maternidad de múltiples pilares también vienen examinándose desde hace años en Viet Nam. Véase por ejemplo McClanahan, S., Gelders, B., y Ramirez Lopez, B., 2020. *A Focus on Families: A short-term benefit package for the extension of multi-tiered social security coverage in Viet Nam*, OIT, Hanoi.

⁵⁷ La prestación de desempleo financiada con cargo a los impuestos cubre a los solicitantes de un primer empleo.

⁵⁸ OIT, 2023. "Far-reaching reforms in Oman set new benchmark for social protection in the region." Comunicado de prensa, OIT, Beirut. https://www.ilo.org/beirut/media-centre/fs/WCMS_888307/lang-en/index.htm

⁵⁹ Sobre las maneras en que los sistemas de múltiples pilares pueden reconciliar las tensiones históricas entre los derechos de los trabajadores y los derechos universales, véase McClanahan, S. y Barrantes, A., 2021, "Los derechos de los trabajadores y los derechos humanos: Resolver las tensiones históricas con una agenda de seguridad social de varios pilares", *Revista Internacional de Investigación del Trabajo*, 10 (1-2), págs. 14-26.

de su vinculación con el mercado de trabajo o de su historial de cotización. De esta manera se puede contribuir considerablemente a la reducción de la pobreza evitándola antes de que ocurra y aliviando la presión excesiva en los programas de lucha contra la pobreza de último recurso, ayudándolos a obtener mejores resultados.

III.3. Soluciones administrativas para subsanar las deficiencias y no dejar a nadie atrás

La eficacia y la eficiencia en la administración y la prestación de servicios son tan importantes como el diseño de las políticas y los programas para alcanzar los objetivos de los programas, en particular aquellos de ámbito nacional y multiinstitucional⁶⁰. Lo anterior implica no solo el suministro y pago de prestaciones, sino también la afiliación y la gestión de registros, así como la recaudación de cotizaciones cuando proceda. En particular, para prestar servicios de manera eficaz a la población vulnerable, son necesarios procedimientos simplificados y canales adaptados de interacción con los usuarios, junto con campañas de comunicación y concienciación a medida⁶¹. Estas prácticas han demostrado ser factores de éxito cuando se trata de aplicar programas de seguridad social de base amplia y de lucha contra la pobreza.

A su vez, para llevarlos a la práctica, las instituciones deben desarrollar y consolidar sus capacidades, principalmente en materia de tecnologías y recursos humanos cualificados. Además, las instituciones deberían poner en marcha mecanismos de coordinación interinstitucional eficaces para intercambiar información fundamental y evitar el aislamiento generado por la multiplicidad de programas⁶².

Por otro lado, el desarrollo de la capacidad institucional desde el principio, en particular en materia de intercambio de datos, puede facilitar el uso de las capacidades administrativas en múltiples programas con distintas orientaciones políticas. Es importante recordar que esa capacidad ha demostrado su utilidad cuando se trata de aplicar eficazmente otros programas, por ejemplo en las respuestas a la crisis de la COVID-19⁶³.

El desarrollo de esta capacidad también puede contribuir a aportar respuestas proactivas para la población vulnerable mediante un seguimiento de la fluctuación de los ingresos de las personas y sus transiciones entre distintas situaciones sociales y laborales⁶⁴.

Es importante señalar que los marcos de múltiples pilares bien integrados constituyen una oportunidad tangible para que los beneficiarios de todos los tipos de programas interactúen con el sistema formal de seguridad social. Con independencia de la fuente de financiación, los beneficiarios se encuentran todos en un marco común de seguridad social, que sirve para concienciar sobre las

⁶⁰ AISS, 2022. *Prioridades para la seguridad social – Mundo 2022: Tendencias, desafíos y soluciones*.

⁶¹ ISSA, s.f. *Directrices de la AISS sobre Soluciones Administrativas para la Extensión de la Cobertura*.

⁶² OIT-AISS, 2021. "Governance of social protection systems: a learning journey - Module #1: Coordination". ISBN: 978-9-22-035034-8. Organización Internacional del Trabajo.

⁶³ AISS, 2023. "Continuidad de las operaciones y resiliencia en las Américas". Asociación Internacional de la Seguridad Social. Agosto de 2023; AISS, 2022. "La respuesta de las TIC a la COVID-19: aprovechar la aceleración de la transformación digital para crear sistemas de protección social mejores y más resilientes". Asociación Internacional de la Seguridad Social. Octubre de 2022; AISS, 2021. "Sistemas de protección social inclusivos y resilientes para después de la pandemia de COVID-19". Asociación Internacional de la Seguridad Social. Febrero de 2021.

⁶⁴ Calvo, Souto y Ortiz, 2022. "El papel de la seguridad social en la inclusión y la cohesión social: Establecer vínculos". Asociación Internacional de la Seguridad Social. Octubre de 2022.

obligaciones y los derechos, incluido el potencial de lograr un mayor nivel de prestaciones en regímenes contributivos. Tanto la interacción positiva con los titulares de derechos como los vínculos concretos en los sistemas de gestión y difusión de información generan en última instancia vías para la promoción de objetivos más amplios, como la formalización.

I. Conclusiones

En el presente artículo se ha tratado la preocupación predominante en todo el mundo por la reducción de la pobreza y cómo esta ha influido en las agendas de las políticas nacionales y mundiales en materia de seguridad social y protección social, especialmente en el Sur Global. Observadores y profesionales coinciden cada vez más en que centrarse única o principalmente en la reducción de la pobreza no es una solución política sostenible, por muy bien intencionada que sea. La reducción de la pobreza a gran escala es generalmente un efecto secundario positivo de los sistemas de seguridad social de base amplia bien desarrollados, compuestos por programas tanto financiados con cargo a los impuestos como contributivos, y organizados principalmente en torno a contingencias relacionadas con el ciclo de vida. En estos sistemas, los programas de lucha contra la pobreza desempeñan un papel fundamental, aunque complementario.

Para reducir la pobreza a largo plazo hará falta, por lo tanto, una reorientación de los programas de protección social, que se centre de nuevo en la creación de sistemas de seguridad social de múltiples pilares y basados en el ciclo de vida. De esta manera se liberará el enorme potencial en materia de cobertura y capacidad administrativa de las instituciones de seguridad social relativamente bien dotadas de recursos, lo que infundirá un nuevo aliento a su mandato consistente en garantizar el bienestar de toda la población.