

## **Protección social, pandemia y más allá: grupos vulnerables y excluidos, juventud, y sistemas de información social**

Serie Minutas N° 78-21, 14/09/2021

### **Resumen**

Esta Minuta ha sido elaborada para apoyar la participación de la delegación de la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile en el 13º Encuentro de la Red Parlamentaria de Igualdad de Género (RPIG) de ParlAmericas, bajo el título “Reforzando la protección social más allá del COVID-19: Lo que revelan los datos”, que se desarrollará con sesiones virtuales en septiembre y octubre de 2021. En particular, entrega antecedentes en relación con la agenda del “Diálogo parlamentario con representantes de la sociedad civil y de la juventud”, sesión que tendrá lugar el 22 de septiembre de 2021, abordando dos rondas de diálogo bajo los títulos “Respuestas de protección social para satisfacer las necesidades de grupos marginados”, y “Datos y experiencias”, respectivamente.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

## 1. Antecedentes generales

El escenario mundial producto de la pandemia de COVID-19 ha estado marcado por una crisis sanitaria que rápidamente generó una crisis económica y social de proporciones históricas, como no se habían visto en un siglo o más. Las organizaciones internacionales reportaron, desde el pasado año, una recesión económica global que ha venido de la mano del incremento de las tasas de desempleo y pobreza, y riesgo de inseguridad alimentaria, que afectan a millones de personas en las sociedades de distintas regiones del mundo. Sin embargo, aunque los costos sociales, económicos y humanitarios han impactado en todas las sociedades, y en todos los niveles sociales, la intensidad de sus efectos ha sido mucho mayor en los países menos desarrollados y, dentro de cada país, en los grupos sociales más vulnerables y empobrecidos, reforzando las brechas de desigualdad social.

En América Latina, la pandemia irrumpe en un panorama económico y social que ya exhibía problemas de bajo crecimiento, debilitamiento en la generación de empleo, e incremento de la informalidad laboral y los niveles de pobreza que era un retroceso en inclusión social respecto a la década precedente. Por lo demás, como se constató tempranamente desde CEPAL, “visibilizó los problemas estructurales del modelo económico y las carencias del sistema de protección social y brechas del régimen de bienestar”.<sup>1</sup> En particular, advierte la necesidad de implementar, en el corto plazo, medidas de emergencia para asistir a las personas y, a medio plazo, avanzar hacia un sistema de protección social universal e inclusivo. En ese sentido, la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, afirma que “nuestra región no puede enfrentar otra crisis con los niveles de fragmentación existentes en materia de seguridad social y servicios de salud”.<sup>2</sup>

Durante 2020, los Estados latinoamericanos implementaron un conjunto de medidas de protección social de emergencia en niveles sin precedentes, consiguiendo mitigar los efectos sociales más negativos de la pandemia. Sin embargo, la pérdida de empleos y de ingresos laborales afectó significativamente a los grupos sociales de ingresos bajos y medios, incrementando las desigualdades sociales con carácter multidimensional. En un año, el porcentaje de personas pobres alcanzó el 33,7% de la población, de los cuales un 12,5% se hallan en pobreza extrema, cifras que hubieran sido superiores en 3 o 4 puntos porcentuales. Por lo demás, las tasas de pobreza e indigencia, como también de desocupación, entre otras, son mayores para grupos de población que sufren históricamente de mayor vulnerabilidad y exclusión por razones étnicas, de género, etáreas, o por ser población rural, o población con menores niveles educativos, entre otros.<sup>3</sup>

En este contexto, el Diálogo Parlamentario con representantes de la sociedad civil y la juventud, organizado por la Red Parlamentaria de Igualdad de Género

1 CEPAL, “Pandemia del COVID-19 pone en riesgo la integralidad de la Agenda 2030 debido al dispar avance de los ODS, advierte Alicia Bárcena”, *Noticias CEPAL*, 1 de junio de 2020, disponible en: <https://www.cepal.org/es/noticias/pandemia-covid-19-pone-riesgo-la-integralidad-la-agenda-2030-debido-al-dispar-avance-ods> [acc. 02/09/21].

2 CEPAL, “Alicia Bárcena: Las actuales crisis sanitaria y climática son el resultado de un modelo de desarrollo insostenible”, *Noticias CEPAL*, 5 de febrero de 2021, disponible en: <https://www.cepal.org/es/noticias/alicia-barcena-actuales-crisis-sanitaria-climatica-son-resultado-un-modelo-desarrollo> [acc. 02/09/21].

3 CEPAL, “El impacto social de la pandemia en América Latina”, *Claves de la CEPAL para el desarrollo*, nº 8, Marzo de 2021, pp. 2-3, disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46740/1/S2000182\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46740/1/S2000182_es.pdf) [acc. 03/09/21].

(RPIG) de ParlAmericas, se propone recabar información y percepciones en torno al modo de avanzar en un sistema de protección social inclusivo. En esta Minuta se entregan algunos antecedentes, en base a los estudios de organizaciones internacionales como la CEPAL y la OCDE, y de investigadores vinculados, respecto a los principales retos de la protección social, a la situación de la juventud, y a las necesidades de los sistemas de información social.

## **2. Sistemas de protección social y las necesidades de asistencia de grupos vulnerables y excluidos**

La creación de sistemas de protección social ha respondido al propósito de asegurar a las personas frente a riesgos que, a lo largo de todo el ciclo de vida, afecten a sus medios de subsistencia, y ha tenido distintas expresiones en diferentes regiones del mundo durante el último siglo. Más allá de las particularidades de cada caso, se entiende que estos sistemas se conforman con tres grandes elementos: la seguridad o seguro social, basado en prestaciones contributivas en pensiones y salud (financiadas por cotizaciones de origen laboral), la asistencia social, sustentada en prestaciones no contributivas financiadas con recursos fiscales, y las políticas para el mercado laboral.<sup>4</sup> De manera más reciente, se ha planteado la importancia de complementar esos tres pilares con un cuarto que consiste en la política de cuidados que, al tomar en cuenta el costo de la reproducción social, se orienta a reducir la brecha de género de los sistemas de protección social existentes.<sup>5</sup>

El acceso a sistemas de protección social está reconocido internacionalmente como un derecho, y tiene el objetivo de hacer frente a la pobreza, tanto crónica como transitoria, y reducir de manera significativa las desigualdades para evitar la vulnerabilidad de las personas. Dado el carácter multidimensional de los riesgos a enfrentar, estos sistemas constan de un amplio abanico de políticas y programas en distintas áreas, pero su eficacia requiere de una coherencia, universalidad e integralidad que no se encuentra en las realidades de América Latina. De hecho, pese a las reformas en materia de seguridad social durante los años 1990, y en los programas de asistencia social en los años 2000, los sistemas de protección social latinoamericanos siguen mostrando insuficiencias en términos de cobertura y prestaciones.<sup>6</sup>

En consecuencia, la CEPAL constata que los países de la región se enfrentaron a la pandemia con sistemas de protección social fragmentados, con cobertura desigual para distintos grupos de población, y algunos de ellos claramente desprotegidos como producto, en parte importante, de la informalidad laboral. En ese sentido, sólo un 47% se encontraban afiliadas a los sistemas de pensiones contributivas y el 60% contaban con cobertura en los sistemas de salud, mientras que una cuarta parte de los adultos mayores no recibía ningún tipo de pensión. En términos de asistencia social, los programas de transferencias condicionadas alcanzaban a menos de un quinto de la población regional.<sup>7</sup>

En esas condiciones, careciendo de sistemas de cobertura universal, los países se vieron en la necesidad de responder a los efectos de la crisis pandémica asegurando un nivel básico de ingresos mediante un conjunto de programas de

4 Bronfman H., Javier, "Retos a la hora de optimizar los programas de protección social y reducir la vulnerabilidad en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, nº 133, abril 2021, pp. 57-84, en pp. 58 y 61.

5 En su último *Panorama Social*, la CEPAL realiza un análisis de la situación de los cuidados en la región en el contexto de pandemia y pospandemia; ver: CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2020*, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile, Marzo 2021, pp. 195-220.

6 Bronfman H., Javier, "Retos...", *op. cit.*, pp. 62-66.

7 CEPAL, *Panorama Social...*, *op. cit.*, pp. 32-33.

emergencia que alcanzaron, fundamentalmente, a los grupos de población en situación de pobreza y, de manera en gran medida inédita, a trabajadores informales. En el período de reactivación económica se estima que persistirán niveles importantes de desocupación, al tiempo que la informalidad laboral puede incrementarse en los empleos “recuperados”, todo lo cual requiere ajustar los programas de protección social para atender las necesidades específicas de los distintos grupos de población, en especial de los más vulnerables o excluidos. Esa sensibilidad a las diferencias debe considerarse en las medidas de corto plazo, que busquen mantener ingresos, facilitar la empleabilidad o asegurar el acceso a la salud, como en las políticas de medio plazo que se oriente a lograr coberturas de bienestar universales.

De hecho, diferentes grupos de población en América Latina experimentan varias desventajas que refuerzan recíprocamente las condiciones de privación y pobreza. Para estos grupos vulnerables y excluidos, no son suficientes las políticas generales de protección social sino que se requiere medidas que se hagan cargo de los riesgos específicos que enfrentan y las necesidades particulares que presentan. Esta atención específica, que se sustenta en razones éticas y de eficiencia social, considera especialmente que las repercusiones negativas de estos riesgos tendrán en estos grupos consecuencias probablemente persistentes en el tiempo. En ese sentido, en el contexto de la pandemia y sus efectos sociales, se han identificado al menos los siguientes grupos vulnerables<sup>8</sup>:

- *Pobres urbanos*: habitan en barrios marginales, con alto hacinamiento y escaso acceso a servicios básicos de calidad; se trata en gran medida de trabajadores informales<sup>9</sup>, sin activos ni cobertura de seguridad social, y que cuentan con menores niveles educativos formales.
- *Mujeres*: enfrentan tasas más altas de desocupación por el tipo de inserción laboral, a lo que se suma la desproporcionada carga de las labores de cuidado, y rol de jefas de hogares monoparentales, entre otros factores a los que, con las cuarentenas, se suma el aumento de la violencia doméstica de que son principales víctimas.
- *Niñez y Juventud*: la pobreza afecta desproporcionadamente a la niñez regional<sup>10</sup>, siendo la condición de casi la mitad de ella, a lo que se agregan situaciones de riesgo en materia de abandono, violencia y explotación, como también de inseguridad alimentaria e interrupción de su escolarización en contexto de pandemia. La juventud enfrenta mayores tasas de desocupación y de informalidad laboral, así como más riesgos de caer en la pobreza, además de ver interrumpida su educación y formación laboral, como se verá en un apartado posterior de este trabajo.
- *Personas mayores*: enfrentan situaciones de vulnerabilidad y dependencia para acceder a alimentos, medicamentos y otras necesidades básicas, por temas de movilidad, brecha digital, y disponibilidad económica; se encuentran desigualmente cubiertos por la seguridad social, además de recibir con frecuencia bajas pensiones, entre otras circunstancias

8 En este punto se toma como referencia la presentación de Lustig, Nora y Tommasi, Mariano, “El COVID-19 y la protección social de los grupos vulnerables en América Latina: un marco conceptual”, *Revista de la CEPAL*, nº 132, diciembre de 2020, pp. 283-295, en especial pp. 287-289; de manera complementaria, Bronfman H., Javier, “Retos...”, *op. cit.*, pp. 68-71.

9 Ver: Velásquez Pinto, Mario, “La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID-19”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/37), CEPAL, Santiago de Chile, 2021,

10 CEPAL-UNICEF, *Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe. Un imperativo frente a los impactos del COVID-19*, Informe COVID-19 CEPAL-UNICEF, Santiago de Chile, Diciembre 2020, disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46489/1/S2000745\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46489/1/S2000745_es.pdf) [acc. 07/09/21].

específicas.

- *Pueblos indígenas y afrodescendientes*: los integrantes de las comunidades indígenas y afrodescendientes sufren de manera desproporcionada la pobreza y la indigencia, como también condiciones de informalidad laboral y acceso relativamente restringido a distintos servicios básicos de calidad, junto con formas de marginación y discriminación persistentes.

- *Migrantes*: se enfrentan a condiciones laborales precarias, en especial si están en situación irregular, insertándose en trabajos informales, y tiene una desigual cobertura de los sistemas de protección social, junto con hallarse posiblemente privados de sus redes familiares y sociales de apoyo por estar lejos de sus sociedades de origen.

- *Disidencias sexuales*: quienes integran la comunidad LGBTIQ+ enfrentan formas persistentes de marginación y discriminación que afectan sus oportunidades de inserción laboral, de acceso a atenciones de salud pertinentes, y de cobertura de la seguridad social, además de los riesgos de ser víctimas de violencia física, entre otras situaciones.

En relación a esos diferentes grupos marginados o vulnerables, la pandemia ha sido también una oportunidad de visibilizar las brechas estructurales que los afectan, y los privan de acceder plenamente a los sistemas de protección social. Se hace necesario universalizar el acceso a sus distintos componentes y, a la vez, considerar un diseño de las prestaciones que se enfoque en las necesidades y vulnerabilidades específicas de los distintos grupos de población. De ese modo se pueden construir sistemas inclusivos, que aborden integralmente los nudos de la desigualdad y que entreguen una garantía a los ingresos y el bienestar de amplios sectores de la población que son económicamente vulnerables.

### **3. La juventud y la pospandemia: empleo y formación para reconstruir con énfasis intergeneracional**

El objetivo global del desarrollo sostenible, reflejado en la Agenda2030, debe contar con el impulso y la innovación de las y los jóvenes, tal como se recoge en la Estrategia de las Naciones Unidas para la Juventud. Ésta, denominada “Juventud 2030”, busca poner a las juventudes, en toda su diversidad, al centro de una reconstrucción para el desarrollo sostenible con un énfasis intergeneracional. Para ello, no sólo se promueven sus derechos, sino que se pretende fomentar su capacidad de acción y, en particular, incluir la participación y deliberación de las y los jóvenes desde sus territorios y sus propias realidades. Por lo demás, esta mirada intergeneracional implica hacerse cargo de “los efectos determinantes que las decisiones de hoy tendrán en la situación futura de la población”<sup>11</sup> y, en ese sentido, valorar la importancia de la inclusión plena de la juventud para evitar efectos más permanentes del impacto desproporcionado sufrido con la pandemia.

Sin embargo, la pandemia vino a profundizar un panorama adverso para la inclusión que la juventud regional estaba experimentando con anterioridad. En ese sentido, la CEPAL había señalado el desafío que tenía América Latina para aprovechar su bono demográfico, teniendo una cuarta parte de su población en el rango etéreo joven, esto es, entre los 15 y los 29 años, ya que “ayudar a todos

---

11 PLATAFORMA DE COLABORACIÓN REGIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS – ALC, *Las juventudes latinoamericanas y caribeñas y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: una mirada desde el sistema de las Naciones Unidas*, LC/TS. 2021/74, Grupo de trabajo sobre Juventud de la Plataforma de Colaboración Regional para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2021, pp. 7-8.

los jóvenes de la región, y en especial a las mujeres, a realizar su potencial es la mejor inversión”<sup>12</sup> para la región. Por lo demás, como la propia CEPAL reconocía en su *Panorama Social 2016*, la edad es uno de los ejes estructurantes de la desigualdad social y, en particular, la juventud es una etapa crítica en que las desigualdades se pueden profundizar o reducir.<sup>13</sup> Y en el caso de la región, una parte relevante de la juventud (21%), mayoritariamente mujeres (76%), se encontraban sin estudiar, ni trabajar, ni recibir capacitación, y otro número significativo (19%) estaban en la informalidad laboral.<sup>14</sup>

Esta no es una realidad específica de la región, como lo constata la OCDE que, por esos mismos años, mostraba preocupación porque un 15% de la juventud de sus países miembros integraban el grupo de los “Ninis”. Además, esos jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni se capacitan tenían, en un porcentaje importante, una escolaridad media incompleta, lo que les dificulta encontrar un empleo estable.<sup>15</sup> Este fenómeno está teniendo consecuencias en cuanto al mayor riesgo de pobreza en la población joven dentro de los países OCDE que, en las últimas décadas experimentan el empobrecimiento en mayor medida que las personas mayores. De ese modo, desde los años 1980 a hoy la pobreza relativa entre los jóvenes se incrementó del 10% al 16%, lo que obedece en gran medida a que se retrasa su ingreso al mercado laboral.<sup>16</sup> Más aún, en la región latinoamericana se observa que las y los jóvenes, pese a tener niveles de educación superiores a sus pares de más edad, tienen peores indicadores en el mercado de trabajo en cuanto a ingresos, estabilidad y condiciones de informalidad laboral.<sup>17</sup> Por otra parte, la transición plena desde el sistema educativo al mercado laboral se prolonga más que en otros países OCDE, ya que mientras a los jóvenes europeos les toma 2,7 años en promedio, para la juventud latinoamericana el promedio se estima en 6 años.<sup>18</sup>

En ese contexto complejo, el impacto de la pandemia vino a afectar de modo desproporcionado a la juventud, no sólo en la región sino también a nivel mundial. De acuerdo a la OIT, los y las jóvenes sufrieron un incremento superior de la tasa de desocupación que el promedio general, lo que también se corrobora para los países OCDE donde “el impacto fue dos veces más fuerte que para la población en general, y permanece por sobre los niveles pre-crisis. A fines de 2020, la OCDE estimó que la tasa de desempleo promedio ascendía a 11,5% para jóvenes entre 15 y 29 años”.<sup>19</sup> En América Latina, las cifras más recientes

12 CEPAL, “Empoderar al 40% de jóvenes latinoamericanos que no trabajan en empleos formales, no cursan estudios y no siguen una formación podrían activar nuevos motores de crecimiento”, *Comunicado de Prensa CEPAL*, 28 de octubre de 2016, disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/empoderar-al-40-jovenes-latinoamericanos-que-trabajan-empleos-formales-cursan-estudios> [acc. 06/09/21].

13 CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2016*, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile, Agosto 2017, en especial pp. 127-180.

14 CEPAL, “Empoderar al 40% de jóvenes...”, *op. cit.*

15 OCDE, *Riesgo de exclusión entre los jóvenes que abandonan los estudios prematuramente, señala la OCDE*, 2016, disponible en: <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/riesgo-creciente-de-exclusion-social-entre-los-jovenes-que-abandonan-los-estudios-prematuramente-seala-la-ocde.htm> [acc. 10/09/21].

16 Ladaïque, Maxime, *The poverty risk has shifted from the elderly to young people*, OECD Forum, 07 May 2021, disponible en: <https://www.oecd-forum.org/posts/the-poverty-risk-has-shifted-from-the-elderly-to-young-people> [acc. 07/09/21].

17 PLATAFORMA DE COLABORACIÓN REGIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS – ALC, *Las juventudes...*, *op. cit.*, pp. 49-50.

18 CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2021: Dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del COVID-19*, CEPAL - Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2021, p. 162.

19 OCDE, “Young people’s concerns during COVID-19: Results from Risks That Matter 2020”, *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, 6 July 2021, p. 2, disponible



muestran también un fuerte impacto en este grupo etéreo, que experimenta un descenso de 5 puntos en su participación del mercado laboral, y 6 puntos en la tasa de ocupación -porque muchos jóvenes ya no buscan empleo-, con la desocupación alcanzando un 23% promedio entre la juventud de región.<sup>20</sup>

Los efectos de la pandemia para la juventud, coinciden las organizaciones internacionales mencionadas, tienen un carácter multidimensional ya que no afectan exclusivamente en términos de ingresos y condiciones laborales -incluida la pérdida del empleo- a quienes estaban en el mercado laboral. En palabras de la OIT, ese impacto se triplicará ya que “también interrumpe su educación y formación, y coloca grandes obstáculos en el camino de quienes buscan entrar en el mundo del trabajo o cambiar de empleo”.<sup>21</sup> Dado el carácter crítico de esta etapa del ciclo de vida, preocupa el impacto duradero en la trayectoria laboral de la juventud que pudieran significar “cicatrices duraderas” de la crisis en cuanto a su empleabilidad y perspectivas de ingresos como plantea la OCDE.<sup>22</sup> Asimismo, esta organización enfatiza las transiciones en la estructura ocupacional, en especial en empleos de cualificación media que afectarían en mayor medida a jóvenes en situaciones vulnerables o precarias, y que obedecen a procesos de automatización que desplaza empleos.

Ante este panorama, los países adoptaron un conjunto de medidas para mitigar los impactos de la crisis cuyo principal foco estuvo en la protección social y que, parcialmente, alcanzó a la juventud. Sin embargo, pensando en la reactivación se hace cada vez más evidente la necesidad de potenciar los programas de empleo y formación para las y los jóvenes que enfatizan en su empleabilidad futura.<sup>23</sup> En el reciente Estudio Económico de la CEPAL se destaca la relevancia de abordar un apoyo integral a las y los jóvenes, considerando entre otras medidas los programas de empleo, para generar resiliencia en la reconstrucción pospandemia. En ese sentido, se puntualizan los siguientes cuatros aspectos<sup>24</sup>:

- motivacional: que permita mantener su motivación en un contexto desafiante, logrando ajustar sus aspiraciones y las oportunidades que realmente ofrece el mercado laboral. En particular, se apunta a la necesidad de entregar información sobre el nuevo escenario, que implica los efectos de la pandemia en la educación y el empleo como también los cambios disruptivos de las tecnologías que reconfiguran las opciones laborales.
- apoyo a la trayectoria laboral: con el objetivo de evitar los efectos de largo plazo de insertarse laboralmente en un contexto de crisis, o sufrir interrupciones en la formación a causa de ella. Se requiere incentivar a la

---

en: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1099\\_1099612-0juxn9tthe&title=Young-people-s-concerns-during-COVID-19-Results-from-Risks-That-Matter-2020&\\_ga=2.192933354.1786824138.1631544200-733473623.1590590700](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1099_1099612-0juxn9tthe&title=Young-people-s-concerns-during-COVID-19-Results-from-Risks-That-Matter-2020&_ga=2.192933354.1786824138.1631544200-733473623.1590590700) [acc. 07/09/21].

20 CEPAL, *Estudio Económico...*, op. cit., p. 166.

21 PLATAFORMA DE COLABORACIÓN REGIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS - ALC, *Las juventudes...*, op. cit., p. 51.

22 OCDE, *Perspectivas de empleo de la OCDE 2020: La seguridad de los trabajadores y la crisis de la COVID-19*, trad: Universidad de Celaya, Centro OCDE en México para América Latina, Guanajuato (México), 2021.

23 Al respecto, Veza, Evelyn, “Programas de empleo juvenil: Revalidación de su papel en la agenda pública pospandemia de COVID-19”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/88), CEPAL, Santiago de Chile, 2021; OCDE, “Designing active labour market policies for the recovery”, *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, 15 July 2021, p. 2, disponible en: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1100\\_1100299-wthqhe00pu&title=Designing-active-labour-market-policies-for-the-recovery&\\_ga=2.238390848.1786824138.1631544200-733473623.1590590700](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1100_1100299-wthqhe00pu&title=Designing-active-labour-market-policies-for-the-recovery&_ga=2.238390848.1786824138.1631544200-733473623.1590590700) [acc. 07/09/21].

24 Ver: CEPAL, *Estudio Económico...*, op. cit., pp. 171-173.

juventud a seguir buscando nuevas oportunidades, a medida que las economías se van recuperando, y evitar que decisiones migratorias puedan alejar de la región a jóvenes con mayores niveles educativos.

- potenciar tecnologías e innovación: es imprescindible fomentar la adaptación a entornos digitalizados, y a las nuevas formas de trabajo, para aprovechar las ventajas de las nuevas tecnologías y las posibilidades de innovación. Para ello, es primordial reducir las brechas digitales en lo que refiere al acceso a las infraestructuras y equipos, como también a una educación de excelencia y una alfabetización digital adecuada.

- efectividad de programas de empleo juvenil: en materia de impulso a la empleabilidad, es necesario implementar reformas a los programas existentes orientados a la inclusión social y laboral de los jóvenes. En especial, se destaca la importancia de complementar las iniciativas de capacitación con un mayor foco en el perfilamiento de las necesidades de las empresas, y potenciar el diálogo entre todas las partes interesadas tanto públicas como privadas.

#### **4. Protección social y gestión de datos: recomendaciones para perfeccionar los sistemas de información social**

En el contexto de pandemia se hizo evidente la importancia de contar con datos completos y actualizados de la población para poder diseñar y planificar las medidas. Los registros de destinatarios -como el Registro Social de Hogares, en Chile- son lo más instrumentos más relevantes para identificar a los potenciales receptores de los programas de protección social y, en la emergencia, mostraron limitaciones en cuanto a cobertura, errores de inclusión y exclusión, e integración de datos en un sólo sistema para optimizar las decisiones para focalizar o universalizar los apoyos. Desde los parlamentos, al menos en la experiencia chilena, estos problemas se abordaron con las facultades de fiscalización, oficiando a los ministerios y agencias pertinentes para conocer el detalle de la información social gestionada por el Estado. Asimismo, en base a las funciones de representación y legislación, se impulsó una extensión de la cobertura de los porcentajes de población registrada en los datos oficiales, para que la cobertura de las medidas de emergencia alcanzara a grupos usualmente no abarcados como los trabajadores informales o los sectores de ingresos medios y medios-bajos.

A la luz de la relevancia de los datos para la implementación efectiva de sistemas de protección social, no sólo en la emergencia sino también con la meta de su universalización, se torna significativo identificar los desafíos y hacer recomendaciones para perfeccionar sistemas integrados de información social. En ese sentido, en la CEPAL<sup>25</sup> se está estudiando el modo en que están conformados esos sistemas en los países de la región, las respuestas que han generado en el marco de la emergencia pandémica, y los retos que se deben abordar para contar con una gestión de datos al servicio de sistemas de protección social inclusivos. Para ello, los registros de destinatarios son una herramienta clave para establecer la elegibilidad de las personas u hogares que pueden acceder a los distintos programas y servicios sociales, permitiendo un

---

25 La presentación que sigue destaca las principales características de los sistemas de información social, y las recomendaciones sobre su mejora, en base al Documento de Proyecto de las consultoras encargadas; ver: Berner, Heidi y Van Hemelryck, Tamara, "Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al COVID-19", *Documentos de Proyectos* (LC/TS. 2020/140), CEPAL, Santiago de Chile, 2020.



adecuado diseño e implementación por parte del Estado.

Estos registros son sistemas de información que permiten recoger y almacenar datos de las personas y los hogares que, potencialmente, pueden hacer uso de las distintas prestaciones de los sistemas de protección social. Para ello, acopian información sobre distintos indicadores que hacen posible la caracterización socioeconómica de esos usuarios potenciales, para evaluar sus necesidades, niveles de vulnerabilidad y condiciones de elegibilidad, incluyendo tanto datos administrativos que maneja el Estado como información autoreportada por las personas. A fin de cumplir con su objetivo, los registros de destinatarios deben tener el nivel de cobertura requerido -abarcando todo el universo de población potencial-, integrar todas las variables pertinentes, y contar con actualización permanente de su información.

Por su parte, los sistemas de información social son sistemas informáticos que recogen, organizan, guardan y procesan datos e información que permiten vincular a las personas y hogares con las prestaciones de la protección social. En ese sentido, incorporan la información de los registros de destinatarios, así como de otras fuentes estatales y de autoreporte de las personas, tales como registros de prestaciones y programas sociales, sistemas de pago de beneficios, bases de datos de información territorial, entre otras. Por ello, son un instrumento esencial para gestionar la demanda de protección social, tanto como la oferta de prestaciones sociales, por parte del Estado, permitiendo asimismo hacer un monitoreo y evaluación de la implementación de distintas políticas y programas sociales.

A la luz de los desafíos enfrentados por los sistemas de información social de los países de América Latina, en el contexto de pandemia, como también de las respuestas de emergencia generadas, las consultoras de CEPAL plantean una serie de recomendaciones de perfeccionamiento. Con ellas, apuntan a ir más allá de la situación de crisis y contribuir a un avance de los sistemas de protección social en una perspectiva de universalización de sus prestaciones. De manera sintética, ponen el acento en seis líneas de mejora:

- *expandir los niveles de cobertura de los registros de destinatarios*: es clave considerar los mecanismos más adecuados para identificar a todos los usuarios potenciales de las prestaciones sociales, desde una lógica universal de los sistemas de protección social, apuntando a un diseño de registros de destinatarios universal que incluya a toda la población residente en el país.
- *incorporar los registros a sistemas de información social*: la información de los registros debe integrarse con todo el conjunto de datos para contar con un instrumento más amplio, que permita una visión integral de las políticas de protección social, con un enfoque de derechos y que identifique las brechas que afectan a diferentes grupos de población.
- *avanzar en los niveles de interoperatividad de los sistemas*: partiendo por una correcta identificación de la información correspondiente a cada persona y cada hogar, esta interoperatividad facilita la complementación de datos, su actualización y verificación, como también el cruce de información, para realizar una asignación eficiente y eficaz de las prestaciones sociales.
- *perfeccionar los instrumentos de focalización o caracterización socioeconómica*: implica hacer un monitoreo y evaluación del uso de los datos y el comportamiento de esos instrumentos en el tiempo para identificar posibles errores que afecten los procesos de elegibilidad, fortaleciendo así la transparencia de esos procedimientos para toda la

población.

- *potenciar el uso de tecnologías de la información y comunicación*: el uso de las TIC permite mejorar los tiempos de respuesta y el funcionamiento de los sistemas de información social, tanto para recoger y actualizar datos como para mayor eficiencia y transparencia en las postulaciones y los procedimientos de selección de beneficiarios.

- *perfeccionar la institucionalidad y la coordinación entre niveles territoriales*: es importante contar con protocolos operativos formales que se apliquen adecuadamente, y sean transparentes para la población, al igual que todos los datos que el Estado utiliza para asignar las prestaciones sociales, junto con establecer una coordinación eficiente con los gobiernos subnacionales para implementar los registros de destinatarios e integrar todas las prestaciones entregadas en un único sistema de información social.