

NOTAS

PROTECCIÓN SOCIAL Y LA ENCUESTA DE PROTECCIÓN SOCIAL (EPS)

NOTA CIUDADANA N°16

SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL¹ (DICIEMBRE DE 2022).

Esta nota tiene como objetivo explicar que implica y abarca la Protección Social, desglosar y detallar cada uno de sus componentes; poder aterrizar esta definición en el sistema que actualmente posee Chile y finalmente identificar e introducir la Encuesta de Protección Social como el principal instrumento de medición.

1. DEFINICIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Naciones Unidas en Copenhague en 1995² fue la instancia donde se definió por primera vez a la Protección Social como un "Conjunto de políticas y programas públicos y privados que dan respuesta a diversas contingencias relacionadas con la fluctuación de los ingresos laborales, la salud, la vivienda y las familias con hijos, entre otras"³, buscando, en esencia, dar respuesta con el fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del empleo, brindando asistencia a las familias con personas dependientes y ofreciendo atención médica para los derechos de las personas.

A partir de esta definición, en el año 2000, el Banco Interamericano de Desarrollo define la Protección Social como "Intervenciones públicas que pueden atenuar el impacto que las crisis económicas o los desastres naturales tienen en los ingresos y en las condiciones de vida de los pobres, así como en las tendencias de desarrollo de largo plazo"⁴; un año después, el Banco Mundial conceptualiza un enfoque que se centra en la protección de las personas frente a distintos riesgos, definiéndola como "Conjunto de intervenciones que tienen por objeto disminuir la vulnerabilidad de los individuos pobres, las familias o las comunidades a través de un mejor manejo de los riesgos"⁵.

1 Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Subsecretaría de Previsión Social
Autoridades: Jeannette Jara Román, Ministra; Christian Larraín Pizarro, Subsecretario,
Directora de Estudios Previsionales: María José Becerra Moro
Autores: Gabriela Arteaga Brouset y Luis Figueroa Mendizábal
Agradecimientos: al apoyo técnico y comentarios de los profesionales de la Dirección de Estudios de la Subsecretaría.

2 Naciones Unidas (1995), Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (A/CONF.166/9), Copenhague.

3 Naciones Unidas (2000), "El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización: informe del Secretario General" (E/CN.5/2001/2), Nueva York, diciembre.

4 BID (2000), Protección social para la equidad y el crecimiento, Washington, D.C., enero.

5 Hague, T. (2001), "Dynamic risk management and the poor: developing a social protection strategy for Africa", Africa Region Human Development series, N° 21961, Washington, D.C., Banco Mundial.

Para complementar los conceptos antes mencionados, el año 2019, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, se refiere a la Protección Social como "El primer eje de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo; el cual abarca una variedad de políticas y acciones en diversos ámbitos que deben promover el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en el mercado laboral, la alimentación, la salud, las pensiones y el cuidado; también debe buscarse el logro de ciertos niveles dignos de ingreso"⁶.

A pesar del avance de los años, el debate sobre el concepto de Protección Social sigue su curso y en estas últimas dos décadas se ha intensificado, lo que podría deberse al alcance del término y la incorporación de nuevas dimensiones. Sin embargo, si se analizan todas las definiciones antes mencionadas, éstas sitúan a la Protección Social como un eje conceptual que está destinado a integrar una variedad de acciones orientadas a construir sociedades más justas e inclusivas y, a la vez, garantizar los niveles mínimos de condiciones de vida de las personas.

"La protección social busca construir sociedades más justas e inclusivas, garantizando, al menos, las mínimas condiciones de vida de las personas."

Para comprender de mejor manera el concepto, se separará la Protección Social por componentes, identificándose tres: el primero corresponde a las Políticas para Enfrentar la Pobreza, encargadas de proveer las garantías de bienestar básicas; el segundo, a las Políticas Sectoriales para la moderación o reparación de los daños sociales derivados de problemas sociales; y, por último, la Seguridad Social mediante la cual se busca seguridad frente a riesgos derivados del contexto o del ciclo de vida⁷. El siguiente diagrama representa la amplitud del concepto desglosado en sus tres componentes.

6 Cecchini, S. (2019). Protección social universal en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2006-2019.

7 <http://www.ochisap.cl/index.php/determinantes-y-proteccion-social/sistema-de-proteccion-social>

NOTAS

PROTECCIÓN SOCIAL Y LA ENCUESTA DE PROTECCIÓN SOCIAL (EPS)

Figura 1: Diagrama Protección Social



Fuente: Elaboración propia.

Examinando en detalle el componente de Seguridad Social, es importante destacar que, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) lo reconoce como un derecho humano básico mediante la Declaración de Filadelfia 1944⁸ y lo define como la "Protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares, para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso particularmente en casos de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia"⁹; es decir, ante cualquier evento que implique una reducción o disminución de ingresos, siendo este el componente central de Protección Social.

Entre los subcomponentes que son parte de la Seguridad Social se encuentran:

- Los **Sistemas de Salud**, que comprenden la asistencia médica, prestaciones en caso de enfermedad y de maternidad.
- El **Sistema de Previsión Social**, que integra las prestaciones sociales que proporcionan cobertura frente a pérdidas de ingreso, dentro de las cuales se encuentra el sistema de accidentes de trabajo u enfermedades profesionales, el seguro de cesantía y el sistema de pensiones.

- El **servicio de Asistencia Social** mediante el cual se busca entregar atenciones sociales a través de programas y acciones enfocados al mejoramiento de la calidad de vida.

En conclusión, la Protección Social abarca una gama de políticas en diversos ámbitos y, para poder evaluarla supone tomar en cuenta la interacción de distintas dimensiones y grupos poblacionales, entre ellas, salud, empleo, ingresos, pensiones, activos, calidad de vida de las personas mayores, los desempleados, las personas con discapacidad severa, las madres de los recién nacidos, las y los cuidadores del hogar y la demás población que debe estar cubierta por la Protección Social.

2. SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN CHILE

Al abordar el Sistema de la Protección Social desde la realidad chilena, a partir de los tres componentes antes mencionados, se identifica que el país cuenta con una "Red de Protección Social"¹⁰, que consiste en un sistema de apoyo mediante el cual se recopila información sobre los diferentes programas o beneficios que existen en el país a través de las distintas entidades del Estado. Estos programas están enfocados en mitigar las consecuencias y efectos negativos producidos por determinadas contingencias que afecten o pongan en riesgo el bienestar de las personas que residen en el país.

En la Red de Protección Social, se pueden encontrar diferentes políticas para combatir o erradicar la pobreza, que son parte del primer componente; el programa Chile Solidario es un ejemplo de este componente, cuyo objetivo es promover la incorporación de familias en situación de extrema pobreza a redes de protección social para que puedan superar la indigencia. Además, la Red de Protección Social incorpora políticas sectoriales, que conforman el segundo componente, como los subsidios Protege, Empleo Joven, Arriendo, entre otros; los cuales son beneficios que se otorgan a la población más vulnerable.

En cuanto al tercer componente -Seguridad Social- en el país se cuenta con un Sistema de Seguridad Social que integra a la Previsión Social y a la Asistencia Social; a su vez, dentro del

8 Prieto, H. V. (2021). A 75 años de la ONU: Antecedentes de su creación y la influencia de la Declaración de Filadelfia de la OIT (1944). Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales, (73), 2.

9 World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads - in pursuit of a better future International Labour Office - Geneva: ILO, 2021.

10 Red de Protección Social en Chile. www.reddeproteccion.cl

NOTAS

PROTECCIÓN SOCIAL Y LA ENCUESTA DE PROTECCIÓN SOCIAL (EPS)

Sistema de Previsión Social se encuentran, subsistemas que entregan beneficios ante contingencias en el trabajo, por la edad o la salud. A continuación, se presentan las medidas de previsión existentes en el país:

- **Sistema de Pensiones:** Responsable de proveer ingresos a las personas que pierden su capacidad de autogenerarlos debido a la edad avanzada (derechos y beneficios de vejez), discapacidad (derechos y beneficios de invalidez) o fallecimiento de una de las fuentes principales de ingresos de una familia (derechos y beneficios de sobrevivencia).
- **Sistema de Salud:** Responsable de brindar atenciones de salud ante contingencias sociales de enfermedad y embarazo (Subsidio incapacidad, licencias médicas, prepost natal).
- **Seguridad y Salud en el Trabajo:** Responsable de proteger a los trabajadores de los accidentes o enfermedades laborales.
- **Seguro de Cesantía:** Responsable de proteger a los trabajadores cuando se encuentran sin una fuente laboral que les provea de ingresos.

Sobre los servicios de Asistencia Social, al igual que las Políticas Públicas para erradicar la pobreza y las sectoriales, la Red de Protección Social también recopila los programas y beneficios enfocados en el mejoramiento de la calidad de la vida como por ejemplo Asignaciones por Maternidad, Aporte a la Canasta Básica, Bono por Hijo o Subsidios para el Pago de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado.

En conclusión, el sistema de Protección Social de Chile desprende una gran cantidad de políticas y programas sociales, que a su vez, para poder mejorarlos, se requiere poder tener la capacidad de evaluarlos, por consiguiente, para realizar esta labor es necesario contar con información diversa, relevante y actualizada.

3. ¿CÓMO SE MIDEN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL (EPS)?

Ante la necesidad de contar con información sobre los principales ámbitos del Sistema de Protección Social de Chile, en 2002, bajo solicitud de la Subsecretaría de Previsión Social, se implementó la Primera Encuesta de Protección Social¹¹.

Esta encuesta representó el *primer instrumento* de medición del Sistema Previsional, siendo el mayor estudio longitudinal tipo panel de personas (de 18 años o más)¹² y tiene como principal objetivo realizar seguimiento de la trayectoria laboral y de ciertos aspectos de los componentes de la Protección Social de la población para, posteriormente, conformar bases de información dirigidas a sustentar la generación de políticas previsionales, mejorando el modelo de prestaciones previsionales, el sistema de pensiones y el de salud.

Por lo tanto, este instrumento proporciona información relevante en materias relativas al mercado laboral y al sistema de Protección Social de Chile a través del tiempo; además, brinda información detallada en áreas o módulos de educación, salud, seguridad social, capacitación laboral, patrimonio, activos, historia familiar y características socioeconómicas del hogar de los encuestados, cumpliendo a la vez la función de ser un elemento clave para el diagnóstico, desarrollo y evaluación de las políticas públicas previsionales del país.

Teniendo esta encuesta carácter longitudinal, a la fecha se han desarrollado siete rondas, y, la encuesta posee 12 módulos especializados que levantan información de las características más importantes de los distintos componentes de la Protección Social.

Es importante aclarar que no todos los módulos se preguntan en todas las rondas, por lo que, durante los últimos 20 años se han incorporado nuevas preguntas o características esenciales que responden a la evolución de la definición de Protección Social. A continuación, se describen las principales características u objetivos de cada uno de los módulos que componen la encuesta.

¹¹ Para mayor información, ver la nota ciudadana N°6 "¿Qué es la Encuesta de Protección Social (EPS)?" https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/publicaciones/notas-ciudadanas/NOTAS_6_Final.pdf

¹² El tamaño de muestra panel de la EPS es de aproximadamente 24.000 personas.

NOTAS

PROTECCIÓN SOCIAL Y LA ENCUESTA DE PROTECCIÓN SOCIAL (EPS)

• **Módulo A – Información General:** Recopila información que caracteriza al entrevistado y miembros del hogar en términos de variables básicas (sexo, condición de jefe de hogar, edad, estado civil y condición general de salud).

• **Módulo B – Historia Laboral del Entrevistado:** Pide información detallada de todas las actividades laborales registradas por los entrevistados, caracterizando los empleos, períodos de inactividad y desocupación.

• **Módulo C – Ingresos Familiares:** Se refiere a las fuentes de ingresos de los entrevistados y del grupo familiar, caracterizar la situación ocupacional de los miembros del hogar en edad de trabajar, el monto de remuneración líquida en la ocupación principal y el total de ingresos del hogar, apuntando a una medición anual.

• **Módulo D – Activos y Patrimonio:** Cuenta con preguntas sobre vivienda, bienes raíces, bienes durables, bienes de capital, empresas o negocios, deudas y otros gastos, y seguros, cuyo propósito es tanto la caracterización del patrimonio como la medición del valor neto de los activos de los entrevistados.

• **Módulo E – Protección Social:** Incluye preguntas referidas al Ahorro Previsional Voluntario, los Multifondos y el Seguro de Cesantía, además de otras referidas al conocimiento previsional y beneficios otorgados por el Estado.

• **Módulo F – Salud:** Busca conocer la percepción de los entrevistados sobre su estado de salud, el sistema de salud al que pertenecen, así como el conocimiento de los beneficios que ofrece el sistema.

• **Módulo G – Capacitación:** Los entrevistados reportan las actividades de capacitación realizadas.

• **Módulo H – Historia Familiar:** Tiene por objetivo caracterizar a los padres de los entrevistados, su vinculación con el mercado laboral y la situación económica del hogar donde crecieron los encuestados.

• **Módulo I – Historia Individual:** Caracteriza los matrimonios y convivencias reportados por los encuestados, así como un conjunto de antecedentes de sus hijos, entre otros aspectos.

• **Módulo J – Calidad de Vida:** Se enfoca en medir la propensión al riesgo de los entrevistados en relación con distintos aspectos de la vida cotidiana, identificando el perfil sociodemográfico y su posible vinculación al comportamiento diferencial en relación con el sistema previsional.

• **Módulo K – Conocimiento financiero y habilidades no cognitivas:** Busca conocer los distintos aspectos del conocimiento financiero y las habilidades No cognitivas del entrevistado con el objeto de dimensionar su conocimiento en conceptos como tasa de interés, inflación, presupuesto y planificación.

• **Módulo Q – Coyuntura Previsional:** Este módulo recaba información referente a la opinión del entrevistado sobre el sistema de pensiones actual y sobre las medidas que se han propuesto.

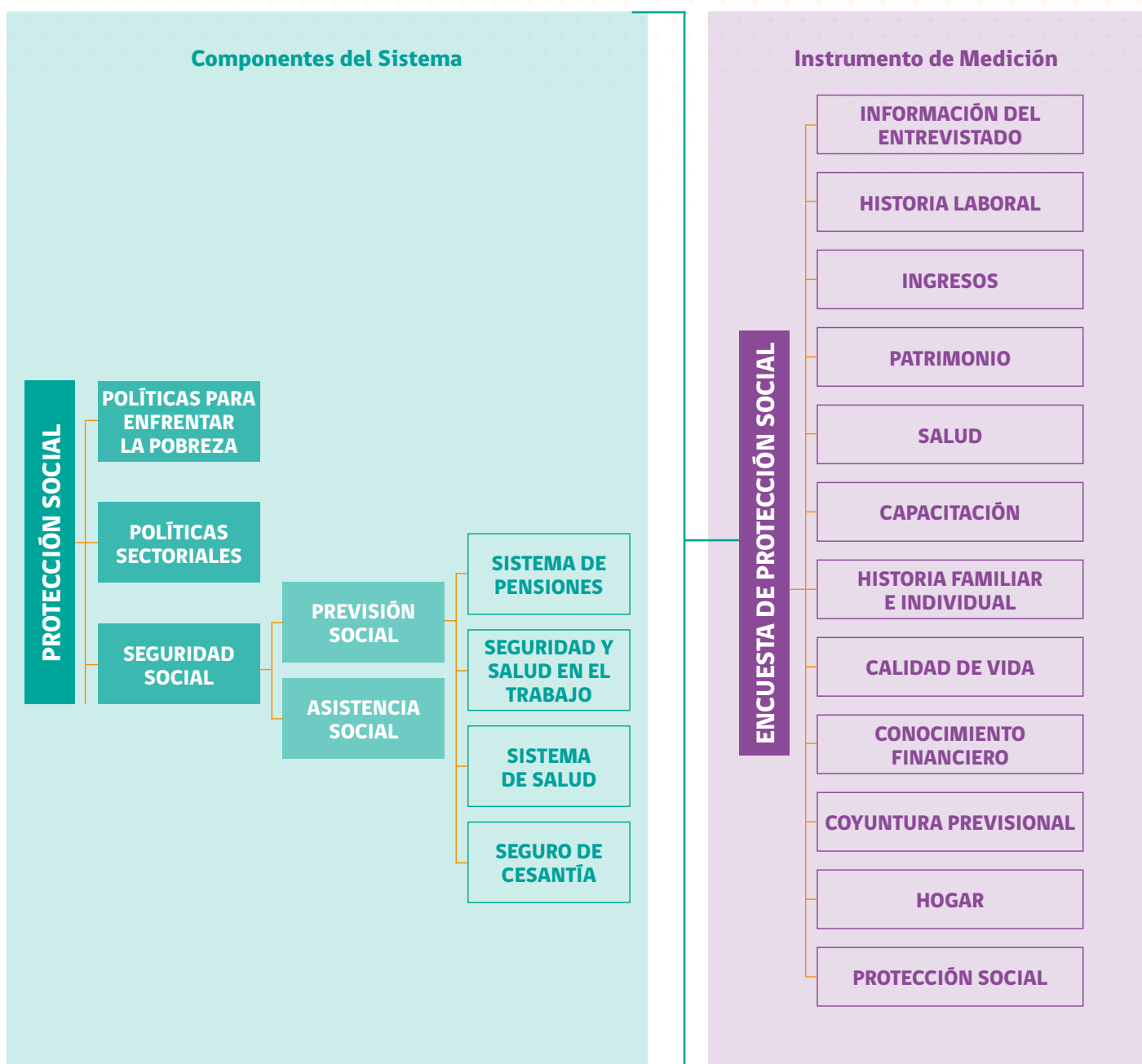
En definitiva, la EPS parte de la iniciativa de constituir un sistema de información relevante en el ámbito de la Protección Social en Chile, sirviendo como un elemento clave para el diagnóstico, desarrollo y evaluación en las políticas públicas del país en materia de previsión, protección y seguridad social (Reforma Previsional del 2008, insumo de trabajo para la Comisión Asesora Presidencial 2015 sobre el Sistema de Pensiones y fuente de información para cerca de 90 documentos de investigación).

La figura que se muestra a continuación pretende ser un resumen gráfico de la nota al mostrar los distintos componentes del Sistema de Protección Social y la EPS con sus distintos módulos como su instrumento de medición.

NOTAS

PROTECCIÓN SOCIAL Y LA ENCUESTA DE PROTECCIÓN SOCIAL (EPS)

Figura 2: Diagrama Protección Social en Chile



Fuente: Elaboración propia.