

De la crisis de los cuidados a un nuevo contrato social:

Análisis y propuesta de un Seguro Nacional
de dependencia para Chile.



Proyecto Final de Título
Autora: Florencia Vildósola
Profesora Guía: Susana Claro
2024 - 1er semestre

DEFINICIÓN DE CUIDADOS, SU IMPORTANCIA Y OTRAS DEFINICIONES RELEVANTES

La CEPAL define los **cuidados** como:

“La provisión de bienestar físico, psíquico y emocional a personas dependientes para sus actividades diarias.”

Esta labor, es tradicionalmente realizada por mujeres en la familia, es fundamental para el bienestar, la cohesión social y el desarrollo.

Dependencia: necesidad de asistencia para ABVD.

Cuidador: quien brinda apoyo a persona dependiente.

Cuidados de Largo Plazo (CLP): servicios para personas con dependencia funcional crónica.

LA CRECIENTE NECESIDAD DE CUIDADOS A LARGO PLAZO EN CHILE

El **9,8% de los adultos en Chile** (casi 1,5 millones) **necesitan algún tipo de cuidado**, según ENDIDE 2022.

Se proyecta que **para 2050, el 24% de la población chilena será mayor de 65 años**, aumentando significativamente la demanda por cuidados (Ministerio de Hacienda).



La **oferta actual de cuidados es deficitaria frente a la creciente demanda**, recayendo principalmente en cuidadores familiares informales.

PROBLEMÁTICAS EN LA PROVISIÓN DE CUIDADOS EN CUIDADORES Y FAMILIAS

**Cobertura Territorial
Insuficiente**

**Déficit en la provisión
Estatat de Cuidados**

**Falta de provisión
Gubernamental**

**Disparidades de género
en la inactividad laboral**

**Informalidad de la
Provisión de Cuidados**

**Barreras
Socioeconómicas y
Desigualdad de acceso**

**Impacto en los
cuidadores informales**

Falta de previsión Gubernamental

A pesar del envejecimiento poblacional, el gobierno no ha ampliado adecuadamente los servicios de cuidados. **Desde 1992 a 2021, la proporción de adultos mayores aumentó un 186%**, sin una respuesta proporcional en políticas y recursos, resultando en programas fragmentados e insuficientes.

Cobertura Territorial Insuficiente

En 2018, **84 comunas (24% del total) no contaban con Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores (ELEAM)**, sobrecargando a cuidadores familiares, principalmente mujeres, que asumen la responsabilidad sin apoyo estatal.

Déficit en la provisión Estatad de Cuidados

El **81.7% de los cuidados a personas mayores dependientes son provistos informalmente por familiares**. Los programas públicos **solo cubrirán al 37.2% de la población objetivo para 2030**, dejando a muchos sin apoyo formal.

Disparidades de género en la inactividad laboral

Las mujeres son las principales cuidadoras no remuneradas, afectando su participación laboral. El **32.5% de las mujeres inactivas lo están por responsabilidades de cuidado**, en contraste con solo el 3.4% de los hombres.

EL ROL DEL GOBIERNO Y LAS POLÍTICAS DE CUIDADO

Villalobos: Desarrollo incrementalista y fragmentado de políticas de cuidado en Chile en últimas décadas.

- Dificultades para consolidar un Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados (SNAC) con financiamiento adecuado.
- Aumento de presupuesto y expansión de algunos programas, pero aún representa porción marginal del gasto social total (**<0,5% vs 1,5% promedio OCDE**).
- Programas existentes **insuficientes** y **dispersos** en distintos organismos. Persisten **brechas de cobertura, equidad y coordinación**.
- Los programas de cuidado en Chile son **focalizados** en los adultos mayores más vulnerables, dejando fuera a muchos que necesitan servicios especializados. **Beneficios formales de cuidados de largo plazo (CLP) que cubren solo al 4% de la población demandante.**

EL ROL DEL GOBIERNO Y LAS POLÍTICAS DE CUIDADO

Nombre de la política	Objetivo	Beneficiarios	Cobertura
Centros Diurnos del Adulto Mayor (Cediam)	Brindar atención diurna a personas mayores, con el fin de promover su autonomía, independencia, calidad de vida y retrasar su pérdida de funcionalidad.	Adultos mayores de 60 años con dependencia leve o moderada.	En 2022, el programa benefició a 8.918 personas, lo que representa un 5% de su población objetivo.
Cuidados Domiciliarios	Brindar cuidados a personas mayores en su hogar, con el fin de apoyarlas en sus actividades cotidianas y promover su autonomía e independencia.	Adultos mayores de 60 años o más con dependencia moderada o severa.	El programa está disponible en un total de 39 comunas del territorio nacional, llegando a todas las regiones, con excepción de Los Ríos. En 2022, el programa atendió a 1.515 personas, lo que representa el 15% de su población objetivo.
Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores (Eleam)	Brindar atención residencial y especializada a personas mayores con dependencia severa, con el fin de asegurar su calidad de vida y bienestar.	Adultos mayores de 60 años con dependencia leve, moderada o severa que no cuentan con redes de apoyo efectivas.	Registra 874 establecimientos. En 2022, el programa atendió a 1.134 personas, equivalentes al 0,7% de su población objetivo , con un gasto total de M\$11.612.752 en 2023 y un gasto por beneficiario de M\$8.705,2 en 2022.
Fondo Subsidio Establecimiento de Larga Estadía (ELEAM). AI: 2013.	El programa busca apoyar a organizaciones sin fines de lucro que cuidan a personas mayores dependientes y vulnerables, proporcionando servicios especializados de calidad.	El programa apoya a organizaciones sin fines de lucro que cuidan a personas mayores dependientes y vulnerables.	En 2022, el programa atendió al 18,6% de la población objetivo , con un total de 224 beneficiarios (organizaciones) en varias regiones de Chile.

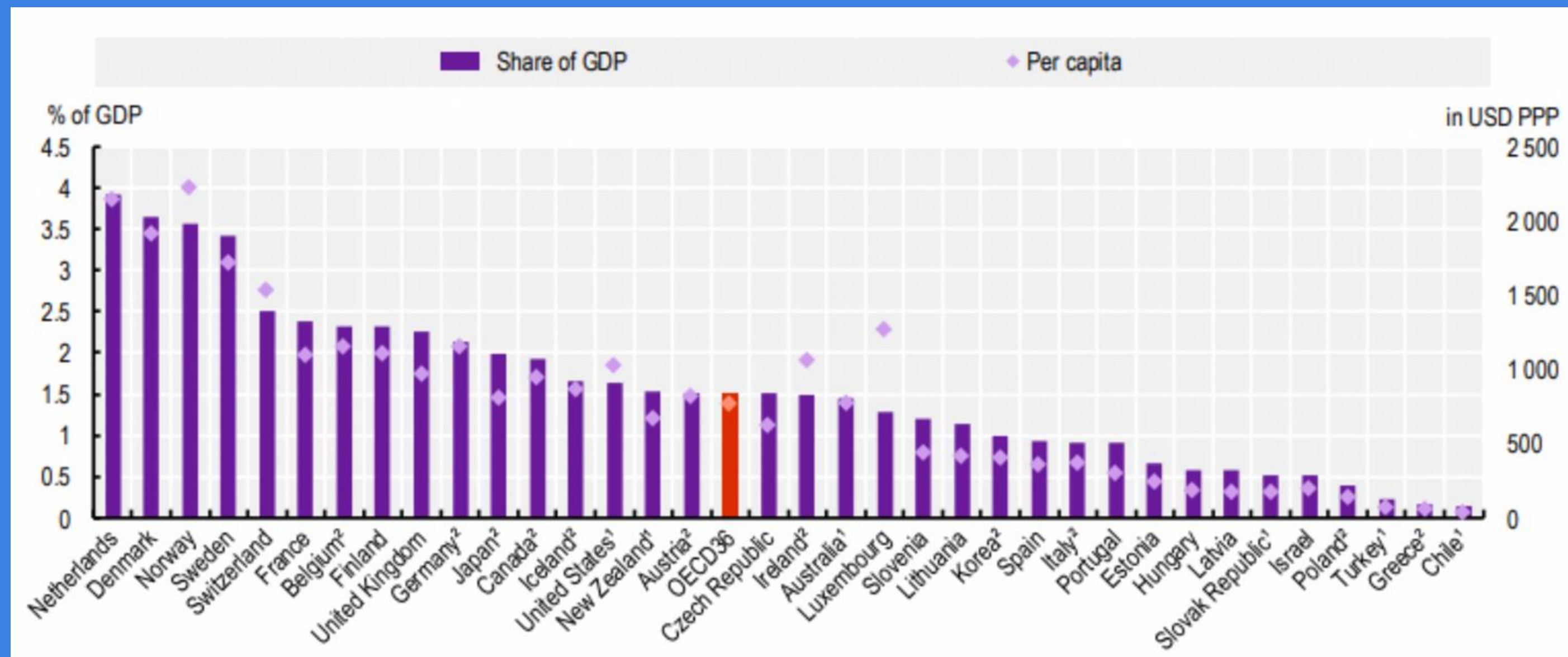
Elaboración propia a partir de los informes de Monitoreo de DIPRES, ChileAtiende, del artículo publicado 2023 Dependencia en las Personas Mayores y Cuidados Institucionales por el Observatorio del Envejecimiento UC y del artículo publicado en octubre del 2023 sobre el Sistema Nacional de Cuidados en Chile: consideraciones y propuestas por el Centro De Políticas Públicas UC.

EXPERIENCIA COMPARADA

- Países OCDE han transitado hacia sistemas de cuidados más centrados en la persona y el hogar, con mayor atención a cuidadores informales.
- Analizaremos con atención los países: Alemania, Países Bajos, Japón, España e Italia.



FIGURA 1. GASTO TOTAL EN CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB 2018



Fuente: Estadísticas de salud de la OCDE 2020, <https://doi.org/10.1787/health-data-en>; Mueller, Bourke y Morgan. (2020[1]) “Evaluación de la Comparabilidad de las estimaciones de gastos de atención a largo plazo según el Cuestionario conjunto de cuentas de salud”, [LTC-Spending-Estimates-under-the-Joint-Health-Accounts-Questionnaire.pdf \(oecd.org\)](#)

SISTEMAS DE CUIDADOS INTERNACIONALES

País	Cobertura	Financiamiento	Evaluación de Dependencia	Beneficios
Países Bajos	Universal	Contribuciones ciudadanas (12.15% hasta 2014, 9.65% desde 2015)	Centro de Evaluación de Necesidades de Atención (CIZ)	Cuidados residenciales, en el hogar, y no residenciales
España	Universal	Impuestos generales, copagos ajustados a ingresos	Por comunidad autónoma, considera edad y discapacidad	Prevención, ayuda a domicilio, centros de día/noche, residencias, prestaciones económicas
Japón	Universal	Contribuciones >40 años, impuestos, copagos (10-20%)	Integral (74 ítems)	Cuidados en el hogar, servicios comunitarios, cuidado institucional, subsidios para cuidadores informales
Alemania	Universal	Primas pagadas por trabajadores y empleadores (2.55% del salario)	Servicio Médico de las Cajas del Seguro de Salud	Cuidados en el hogar, establecimientos especializados, beneficios en efectivo, servicios de respiro
Italia	Universal	Sistema sanitario nacional, seguros regionales, copagos	Varía según región y beneficio	Asignación económica de acompañamiento, cuidados domiciliarios, centros de día, residencias

PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA

ESCUELA
DE GOBIERNO

Contexto:

Creación de seguro de dependencia obligatorio e intergeneracional, basado en experiencias internacionales exitosas.

Cobertura universal con financiamiento mixto (aportes fiscales, cotizaciones, copagos) y servicios garantizados según nivel de dependencia.





PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

ESCUELA
DE GOBIERNO

OBJETIVOS

01

Acceso universal y de calidad a cuidados, con una fortalecida integración sociosanitaria centrada en necesidades de usuarios. Inspiración en recomendaciones de la OMS y ejemplos de Japón y España para asegurar acceso equitativo y adecuado a cuidados formales.

02

Sostenibilidad financiera de largo plazo, con aumento progresivo del gasto público a estándares OCDE (1,5% PIB), considerando experiencias de Países Bajos y otros países europeos.

03

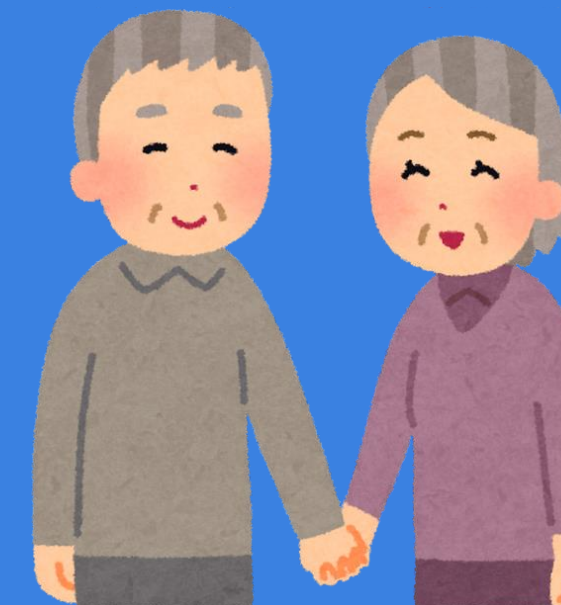
Integración y Coordinación de Servicios: Superación de la fragmentación y desarticulación actual mediante la promoción de un sistema integral de atención que brinde continuidad en los cuidados y promueva la autodeterminación de los usuarios, como el envejecimiento en el lugar de Países Bajos.



PUNTOS DE ENCUENTRO Y CONSENSO DE EXPERTOS

Consenso entre Diversos Actores:

- Emilia García (Centroderecha)
- Pablo Villalobos (Enfoque Tecnocrático)
- Beatriz Fernández (Progresista, académica)
- Hermana Nélida Rafael (Sociedad Civil)



1. Fortalecer el Rol del Estado y la Familia

- Colaboración efectiva entre el Estado y la familia en la responsabilidad de los cuidados. Subraya la importancia de la colaboración público-privada, tomando como referente el caso alemán.

2. Garantizar Sostenibilidad y Calidad

- Necesidad de financiamiento adecuado y sostenible.
- Asegurar una atención de calidad para todas las personas dependientes.

3. Apoyar a los Cuidadores Informales

- Reconocimiento del valioso trabajo de los cuidadores informales.
- Provisión de recursos, apoyo y reconocimiento formal para aliviar su carga y mejorar su bienestar.

4. Implementar Políticas Integradas y Coordinadas

- Superar la fragmentación y descoordinación actuales.
- Promover la colaboración entre diferentes sectores y niveles de gobierno.

CARACTERÍSTICAS

Figura 3. Ejes del Seguro Nacional de Cuidados





PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

CARACTERÍSTICAS



01

Seguro Obligatorio y Financiamiento Tripartito: Modelo que combine aportes de trabajadores y empleadores, recursos fiscales y copagos regulados.

02

Cobertura Universal y Prestaciones Garantizadas: Acceso a un conjunto de prestaciones garantizadas de cuidados, determinado por un instrumento estandarizado de evaluación funcional.

03

Prioridad en Envejecimiento en el Lugar: Promoción de servicios que permitan a las personas mayores permanecer en sus hogares y entornos comunitarios.

04

Gestión Descentralizada: Rol clave de los gobiernos locales en la articulación y desarrollo de los servicios, sujetos a estándares de calidad nacionales.

05

Provisión Mixta de Servicios: Red de proveedores conformada por entidades públicas y privadas, con estándares exigibles de calidad.

06

Implementación Gradual: Puesta en marcha incremental del seguro, comenzando por prestaciones más urgentes y priorización de la población con dependencia severa.

BENEFICIOS ESPERADOS

Figura 4. Beneficios asociados al Sistema Nacional de Cuidados



Beneficios del Sistema Nacional de Cuidados

DESAFÍOS DE IMPLEMENTACIÓN

01

Instalación Gradual del Seguro: Estrategia de implementación progresiva, comenzando por los grupos más prioritarios y vulnerables.

02

Oferta Suficiente y de Calidad de Servicios: Aumento de prestadores y cupos disponibles, con estándares exigentes de acreditación y fiscalización.

03

Cambio Cultural hacia la Corresponsabilidad Social: Promoción de la noción de que el cuidado de las personas mayores es una tarea colectiva.

04

Fortalecimiento de Capacidades de Gestión Local: Adaptación del sistema a las necesidades y realidades específicas de cada zona.

05

Sustentabilidad Fiscal: Pacto social y político para aumentar la recaudación fiscal y eficiencia en el uso de recursos.



APARTADO ECONÓMICO DE LA PROPUESTA



01

Estimación de Costos y Propuesta de Financiamiento: Utilización de datos de CASEN y DIPRES para estimar el costo del seguro y proponer un esquema de financiamiento mixto.

02

Cotización Individual Previsional: Propuesta de cotización del 1% de los ingresos laborales, combinada con aportes fiscales y un 1% de los empleadores.

03

Proyección de Costos y Gasto en el PIB: Estimación de costos totales anuales y su impacto en el PIB hasta el año 2040, reflejando la viabilidad financiera del seguro a largo plazo.

PROGRAMAS UTILIZADOS

Nombre de la política	Objetivo	Beneficiarios	Cobertura
Centros Diurnos del Adulto Mayor (Cediam)	Brindar atención diurna a personas mayores, con el fin de promover su autonomía, independencia, calidad de vida y retrasar su pérdida de funcionalidad.	Adultos mayores de 60 años con dependencia leve o moderada.	En 2022, el programa benefició a 8.918 personas, lo que representa un 5% de su población objetivo
Cuidados Domiciliarios	Brindar cuidados a personas mayores en su hogar, con el fin de apoyarlas en sus actividades cotidianas y promover su autonomía e independencia.	Adultos mayores de 60 años o más con dependencia severa.	El programa está disponible en un total de 39 comunas del territorio nacional, llegando a todas las regiones, con excepción de Los Ríos. En 2022, el programa atendió a 1.515 personas, lo que representa el 15% de su población objetivo.
Fondo Subsidio Establecimiento de Larga Estadía (ELEAM). AI: 2013.	El programa busca apoyar a organizaciones sin fines de lucro que cuidan a personas mayores dependientes y vulnerables, proporcionando servicios especializados de calidad.	El programa apoya a organizaciones sin fines de lucro que cuidan a personas mayores dependientes y vulnerables.	En 2022, el programa atendió al 18,6% de la población objetivo, con un total de 224 beneficiarios (organizaciones) en varias regiones de Chile.

TABLA 3: COSTOS ECONÓMICOS DE LA PROPUESTA

Nombre de la política	Último presupuesto asociado	Último número de beneficiario informado asociado	División presupuesto y número de beneficiario	Beneficiario
Cuidados Domiciliarios	\$1,5 mil millones	1.010 personas beneficiarias en 2022	\$1.558	Severo CON Redes de Apoyo
Fondo Subsidio Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores (ELEAM)	\$8,3 mil millones	6.048 personas beneficiarias en 2023	\$ 1.377	Severo SIN Redes de Apoyo
Centros Diurnos del Adulto Mayor (CEDIAM)	\$7.6 mil millones	8.918 personas beneficiarias en 2023	\$859	Moderado
Centros Diurnos del Adulto Mayor (CEDIAM)	\$7.6 mil millones	8.918 personas beneficiarias en 2023	\$859	Leve

Elaboración propia a partir de los informes de Monitoreo de DIPRES.

TABLA 4: COSTO TOTAL POR TIPO DE BENEFICIARIO Y PROGRAMA

Tipo de beneficiario (Dependencia)	Población Objetivo	Centros Diurnos del Adulto Mayor (Cediam)	Cuidados Domiciliarios	Fondo Subsidio Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores (ELEAM)
SEVERO CON Redes de Apoyo	61.911	N/A	\$96.458.074	N/A
SEVERO SIN Redes de Apoyo	178.716	N/A	N/A	\$246.116.813
MODERADO	213.837	\$183.647.762	N/A	N/A
LEVE	196.781	\$168.999.706	N/A	N/A
Total	472.529	\$352.647.468	\$96.458.074	\$246.116.813
Total Final	\$695,2 mil millones de pesos			

Elaboración propia a partir de la Casen.

TABLA 5: PROYECCIÓN DE COSTOS TOTALES DEL SEGURO NACIONAL DE CUIDADOS (COSTO DE CADA POBLACIÓN POR ASALARIADO ANUAL) Y SU PARTICIPACIÓN EN EL PIB (2024-2040)

	2024	2025	2026	2040
Población 1 (severo)	\$96,4 mil millones	\$99,5 mil millones	\$102,6 mil millones	\$163,05 mil millones
Población 2 (severo)	\$246,1 mil millones	\$253,8 mil millones	\$262,02 mil millones	\$416,05 mil millones
Población 3 (moderado)	\$183,6 mil millones	\$189,1 mil millones	\$194,9 mil millones	\$540,5 mil millones
Población 4 (leve)	\$168,9 mil millones	\$173,8 mil millones	\$178,8 mil millones	\$260,2 mil millones
Total ANUAL	\$695,2 mil millones	\$716,4 mil millones	\$738,5 mil millones	\$1.379,8 mil millones
PIB	0,22%	0,22%	0,22%	0,28%

Elaboración propia a partir de la Casen y el Banco Mundial.

TABLA 6: ESTIMACIÓN DE COSTOS TOTALES ANUALES Y SU IMPACTO EN LOS ASALARIADOS (2024-2040)

	2024	2025	2026	2040
Población 1 (severo)	\$14.296	\$14.712	\$15.151	\$24.117
Población 2 (severo)	\$36.478	\$37.537	\$38.657	\$61.535
Población 3 (moderado)	\$27.219	\$27.972	\$28.760	\$79.945
Población 4 (leve)	\$25.048	\$25.702	\$26.393	\$38.487
Total Anual	\$103.041	\$105.923	\$108.961	\$204.085
Costo Mensual por asalariado	\$8.587	8.827	\$9.080	\$17.007

Elaboración propia a partir de la Casen y el Banco Mundial.

TABLA 7: COSTO TOTAL, FINANCIAMIENTO VÍA COTIZACIONES Y FINANCIAMIENTO VÍA IMPUESTOS GENERALES DEL SEGURO NACIONAL DE CUIDADOS (2024-2040)

	2024	2025	2026	2040
Costo Total	695,2 mil millones de pesos	716,4 mil millones de pesos	738,5 mil millones de pesos	1.379,8 mil millones de pesos
Financiamiento vía cotizaciones asalariados (1% de la mediana)	428,6 mil millones de pesos	440,9 mil millones de pesos	453,5 mil millones de pesos	650,5 mil millones de pesos
Financiamiento impuestos generales	266,6 mil millones de pesos	275.4 mil millones de pesos	285.03 mil millones de pesos	486.7 mil millones de pesos

Elaboración propia a partir de la Casen e INE.

TABLA 9: COSTO MENSUAL POR ASALARIADO, PROPORCIÓN DEL SUELDO MEDIANO Y COTIZACIONES (2024-2040).

	2024	2025	2026	2040
Sueldo Mediano	\$529.376	\$543.292	\$557.574	\$801.810
Porcentaje del sueldo del costo mensual	1,62%	1,62%	1,63%	1,75%
Total Personas Asalariadas	6.747.048	6.763.817	6.778.208	6.761.154
1% Cotización Asalariado	\$428,6 mil millones	\$440,9 mil millones	453,5 mil millones	\$650,5 mil millones
1% Cotización Empleador	\$428,6 mil millones	\$440,9 mil millones	453,5 mil millones	\$650,5 mil millones
Total Cotización	\$876,2 mil millones	\$881,9 mil millones	\$907,04 mil millones	\$1.301,08 mil millones

Elaboración propia a partir de la Casen y Banco Mundial.

TABLA 8: COSTO TOTAL, FINANCIAMIENTO VÍA COTIZACIONES DE ASALARIADOS Y EMPLEADORES, Y SUPERÁVIT DEL SEGURO NACIONAL DE CUIDADOS (2024-2040)

	2024	2025	2026	2040
Costo Total	695,2 mil millones de pesos	716,4 mil millones de pesos	738,5 mil millones de pesos	1.379,8 mil millones de pesos
Financiamiento vía cotizaciones asalariados (1% de la mediana)	428,6 mil millones de pesos	440,9 mil millones de pesos	453,5 mil millones de pesos	650,5 mil millones de pesos
1% de cotización empleador	428,6 mil millones de pesos	440,9 mil millones de pesos	453,5 mil millones de pesos	650,5 mil millones de pesos
Superávit	161.9 mil millones de pesos	165.4 mil millones de pesos	168.4 mil millones de pesos	-78 mil millones de pesos

Elaboración propia a partir de la Casen e INE.

CONCLUSIÓN

Hermana Nélida “*Ellos fueron los que hicieron esta patria*” y merecen, al final de sus días, las mejores atenciones que como sociedad podemos brindarles. Hacia allá debe orientarse decididamente la acción pública.

REFERENCIAS

- ENDIDE 2022. Encuesta Nacional de Discapacidad 2022. Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile.
- ADIS, agosto 2023. Anuario Demográfico y de Salud 2023. Ministerio de Salud de Chile.
- Banco Mundial. World Bank Data. Population Ageing.
- Estudio del Banco Mundial y Ministerio de Hacienda anticipa que en 2050 el 24% de la población chilena serán personas mayores. (28 de mayo del 2019). Gobierno de Chile.
<https://www.gob.cl/noticias/estudio-del-banco-mundial-y-ministerio-de-hacienda-anticipa-que-en-2050-el-24-de-la-poblacion-chilena-seran-personas-mayores/>
- *Gobierno lanza plataforma para identificar a personas cuidadoras: conozca los detalles y quiénes son los beneficiados.* (2022, noviembre 23). Gobierno de Chile.
<https://www.gob.cl/noticias/gobierno-lanza-plataforma-para-identificar-personas-cuidadoras-conozca-los-detalles-y-quienes-son-los-beneficiados/>
- Gobierno de Chile. (2015, 23 noviembre). *Programa Chile Cuida: beneficios para los adultos mayores y sus cuidadores.* Gob.cl. Recuperado 30 de octubre de 2023, de
<https://www.gob.cl/noticias/programa-chile-cuida-beneficios-para-los-adultos-mayores-y-sus-cuidadores/>
- Gómez-Velásquez, A., & Pérez-Ramírez, M. J. (2023). *El cuidado familiar en Chile: Una mirada desde la perspectiva de género.* Revista de Ciencias Sociales, 39(1), 1-20.
- Méndez, S., & Ahumada, J. C. (2022). *La sobrecarga del cuidado familiar en mujeres: Un análisis desde la perspectiva de género.* Psicoperspectivas, 21(1), 1-12.