

# Sistema Nacional de Cuidados: desafíos del envejecimiento y una iniciativa que no resuelve el problema

## Resumen

- Chile enfrenta un rápido **envejecimiento poblacional, baja natalidad** y un **aumento sostenido de la dependencia funcional**, lo que exige un sistema de cuidados robusto y sostenible a largo plazo.
- El **proyecto de ley** que crea el Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados no resuelve los problemas estructurales del sector y puede incluso agravarlos.
- Entre sus principales falencias: **deja fuera a instituciones privadas** con fines de lucro que representan gran parte de la oferta de cuidados; crea una **institucionalidad centralizada** sin considerar una coordinación efectiva con los servicios de salud, y que **no prioriza según grado de dependencia**.
- Presenta riesgos fiscales y no tiene una hoja de ruta respecto de los más de 70 programas ya existentes.

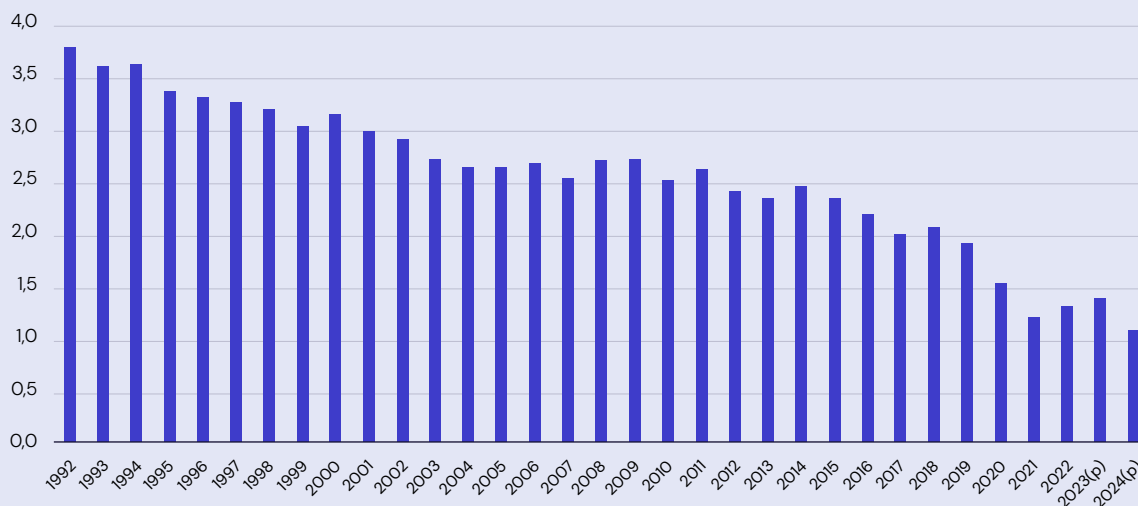
## Introducción

Chile vive una transición demográfica acelerada que está redefiniendo sus necesidades de cuidado. La tasa de natalidad se ubica hoy en 1,2 hijos por mujer, la más baja de la región, mientras que la proporción de personas mayores crece sostenidamente. De hecho, se estima que, en pocos años, uno de cada tres chilenos será adulto mayor.<sup>1</sup> Esto ha generado, entre otras cosas, que actualmente Chile tenga la relación entre nacimientos y defunciones más baja de Latinoamérica. Si en 1960 nacían 3,8 personas por cada fallecido, hoy esta cifra se ubica en 1,2 (ver [Gráfico 1](#)).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> De acuerdo a proyecciones del INE (2021), en el año 2050 el 32% de la población será mayor de 60 años.

<sup>2</sup> REDIFAM (2025). Cambios en la estructuras demográficas: una mirada a la realidad latinoamericana.

**Gráfico 1: Evolución de la razón entre nacimientos y defunciones en Chile (1992 - 2024)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Estadísticas Vitales, INE.

Este escenario se combina con un aumento de la dependencia funcional.<sup>3</sup> En 2021, un 19,2% de los adultos mayores presentaba algún grado de dependencia, casi el doble que en 1992. Más de 2,5 millones de personas adultas viven con algún grado de discapacidad, y más del 40% de quienes tienen dependencia no cuenta con una persona cuidadora.<sup>4</sup> A esto se suma que el 95% de los cuidados son informales y no remunerados, recayendo mayoritariamente en mujeres.<sup>5</sup>

Frente a este escenario, el país necesita una institucionalidad de cuidados robusta capaz de responder eficaz y eficientemente, y que ponga al centro a las personas en situación de dependencia funcional, respete el rol de las familias y fomente las capacidades.

## Proyecto de ley en el Congreso<sup>6</sup>

Actualmente, el Congreso tramita el proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados (SNAC) y que, en teoría, busca hacerse cargo de este desafío. Sin embargo, tiene problemas estructurales que pueden terminar agravando el problema.

<sup>3</sup> Según el SENADIS (2017) una persona en situación de dependencia funcional es aquella que, al considerar sus capacidades físicas y mentales, necesita de un tercero para que la asista en la realización de tareas cotidianas. Existen tres categorías de dependencia: leve, moderada o severa.

<sup>4</sup> ENDIDE, 2022.

<sup>5</sup> ENDIDE, 2022.

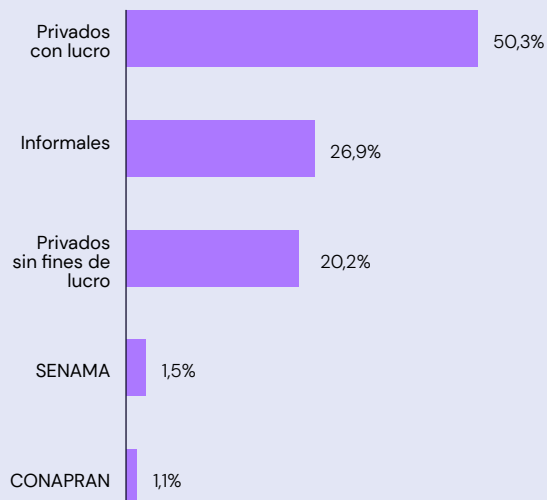
<sup>6</sup> Boletín N° 16.905-31

#### A. Se excluye a los principales actores de la oferta actual

Uno de los problemas más graves del proyecto es que prohíbe la colaboración con instituciones privadas con fines de lucro, incluso cuando hoy constituyen la mayor parte de la oferta en cuidados, como ocurre con los Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores (ELEAM).

En efecto, el 50,3% de los ELEAM actualmente son privados con fines de lucro (ver [Gráfico 2](#)). Dejarlos fuera es desconocer la realidad y reducir drásticamente la capacidad del sistema. Mientras países como España, Francia, Portugal y Holanda han optado por esta modalidad, el proyecto de ley en Chile impone una barrera ideológica que afectará directamente a los usuarios.

**Gráfico 2:**  
Participación en la oferta de ELEAM en Chile.



Fuente: Observatorio del Envejecimiento Confuturo-UC.

#### B. Se crea una gran institucionalidad pero sin capacidades locales ni enfoque en salud

El proyecto establece una estructura centralizada y burocrática, con múltiples comités y consejos, con poca capacidad resolutive y escasa operatividad en las realidades locales. En la práctica, las decisiones sobre creación de nueva oferta (como nuevos programas), aumento de capacidades (más personal o infraestructura), entre otras, se tomarán desde el gobierno central, mientras que los municipios –que son los que tienen el contacto directo con las personas cuidadoras y dependientes– sólo tendrán un rol consultivo.

Además, el proyecto debilita la coordinación con el sistema de salud –aspecto central en la discusión de cuidados–, a pesar de que la mayoría de las personas dependientes requieren de atención médica, rehabilitación o salud mental. La institucionalidad propuesta no entrega herramientas reales para articular actores locales ni para crear capacidades.

### C. Se amplía la población beneficiaria sin priorizar a los más vulnerables

El proyecto define como “dependientes” a todas las personas que no han alcanzado su autonomía, incluyendo por ejemplo a todos los niños, niñas y adolescentes, sin distinguir su nivel de dependencia funcional. Esto hace que se desvíe el foco del sistema de cuidados y que sea más difícil priorizar a quienes más requieren de apoyo.

La experiencia comparada muestra los riesgos de este enfoque. Un caso es el de Uruguay que, a casi diez años de su implementación, su sistema de cuidados –que excluyó a privados y no priorizó por grados de dependencia– hoy cubre apenas al 17,8% de las personas con dependencia severa y al 8,6% de sus cuidadores.<sup>7</sup>

### D. Sostenibilidad fiscal: sin diagnóstico ni estrategia

El proyecto de ley compromete significativos recursos sin una hoja de ruta clara ni un diagnóstico riguroso sobre los desafíos que tienen los programas ya existentes. Si bien, el proyecto establece que se ampliará la cobertura del programa Red Local de Apoyos y Cuidados, no define qué ocurrirá con los más de 70 programas de cuidados que se encuentran en ejecución, ni cómo se evitará la duplicidad de funciones entre servicios. Además, la estimación oficial del costo fiscal podría estar subestimada, considerando que el universo de personas dependientes establecido no se condice con otros registros, los cuáles muestran un universo hasta 6 veces mayor.<sup>8</sup>

---

## ¿Qué debe considerar un SNC?

Chile necesita un sistema de cuidados que ponga las necesidades de las personas con dependencia y sus cuidadores en el centro. Para eso, se requiere una política pública efectiva, que:

- Se base en la colaboración público-privada, como ocurre en países que enfrentaron este desafío antes que nosotros.
- Potencie las capacidades locales, especialmente de municipios y redes de salud.
- Priorice a las personas con dependencia funcional severa.

---

<sup>7</sup> Balsa et al. (2025). *El Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay: diagnóstico, desafíos, y recomendaciones para su fortalecimiento*. Gobierno de Uruguay.

<sup>8</sup> Ver el informe de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) sobre el proyecto de ley.

Además, se plantean dos medidas complementarias:

#### A. Creación de un Subsistema Nacional de Cuidados vía decreto

Bajo la facultad del Presidente de la República de incorporar nuevos subsistemas al Sistema Intersectorial de Protección Social (ley 20.379), se propone crear un Subsistema de Cuidados mediante decreto supremo. Esto permitiría:

- Coordinar y unificar la oferta programática actual, evitando duplicidades y fragmentación.
- Incorporar criterios claros de focalización según grado de dependencia y nivel socioeconómico.
- Gestión intersectorial, integrando salud, desarrollo social y gobiernos locales.

Esta vía sería más ágil que la tramitación legislativa ya que facilitaría la incorporación de nuevos programas y mejoras de los existentes bajo un mismo paraguas institucional.

#### B. Seguro de dependencia

Para abordar el problema de la dependencia funcional de una manera sostenible, es esencial impulsar el ahorro durante los períodos de buena salud y actividad laboral. Países como Alemania, España y Japón han implementado instrumentos de ahorro para abordar la demanda de cuidados en la vejez. Por tanto, proponemos:

- Crear un **seguro contributivo para la dependencia funcional**, financiado con una cotización de 0,2% a cargo del empleador, entregando una renta mensual de hasta 3 UF a personas en situación de dependencia severa, que cumplan con los requisitos de cotización (mínimo 5 años para hombres, 4 para mujeres).

En conjunto, estas medidas permitirían en parte un sistema más coordinado, sostenible y centrado en las personas, preparado para el impacto del envejecimiento y los cambios demográficos.