

RESUMEN EJECUTIVO

PROGRAMA FONDO DE SUBSISIO ELEM Y ESTABLECIMIENTOS DE LARGA ESTADÍA PARA ADULTOS MAYORES

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN,
TRANSPARENCIA Y PRODUCTIVIDAD FISCAL
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
MINISTERIO DE HACIENDA

Septiembre, 2025



PROGRAMA FONDO DE SUBSISIO ELEM Y ESTABLECIMIENTOS DE LARGA ESTADÍA PARA ADULTOS MAYORES

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN, TRANSPARENCIA Y PRODUCTIVIDAD FISCAL
Dirección de Presupuestos – DIPRES © 2025 DIPRES

Directora de Presupuestos: Javiera Martínez Fariña.
Jefe de Departamento de Evaluación, Transparencia
y Productividad Fiscal: Rodrigo Díaz Mery.

Equipo a cargo de la publicación:
Javiera Bravo R., Víctor Nahuelpan P., y Gonzalo Gaete R. (Jefe del Subdepto. de
Transparencia y Productividad Fiscal).

La evaluación contó con el apoyo de Pablo Villalobos D. como colaborador externo.
Esta evaluación se desarrolló como parte de la Línea de Evaluación Focalizada del
Ámbito (costos) de acuerdo con lo establecido en el Decreto Exento N° 444, del 07 de
diciembre de 2023, del Ministerio de Hacienda.

Siempre que es posible intenta usar un lenguaje no discriminator ni sexista. No
obstante, para no obstaculizar la lectura, en casos que sea pertinente, se usa el
masculino genérico, que la gramática española entiende que representa a hombres y
mujeres en igual medida.

Para referenciar emplear el siguiente formato: DIPRES (2024). Evaluación Focalizada
de Ámbito programa Fondo de Subsidio Eleam y Establecimientos de Larga
Estadía para Adultos Mayores. Resumen Ejecutivo. Departamento de Evaluación,
Transparencia y Productividad Fiscal. Santiago, Chile.

Registro de Propiedad Intelectual: Pendiente
ISBN: Pendiente



RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2020-2024

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2024 (MILES \$ 2025): \$26.762.297

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe corresponde a la Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA) de los Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores (Eleam) administrados por el Servicio Nacional de Adulto Mayor (Senama) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (Mdsf). La evaluación es focalizada en el ámbito de costos, y su objetivo general es analizar la estructura de costos de los Eleam con el fin de identificar espacios de mejora en su desempeño. Entre sus objetivos específicos se encuentran: i) estimar el costo por beneficiario, utilizando sistemas de costeo alternativos, diferenciado por nivel de dependencia y región; ii) evaluar potenciales ganancias de eficiencia en los mecanismos de producción de los distintos ítems que componen la estructura de costos de los Eleam del Senama; iii) proponer recomendaciones para ajustar la estructura de costos del programa, así como recomendaciones asociadas a otras medidas de eficiencia.

2. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA

Los Eleam son residencias colectivas para personas de 60 años o más de edad que, por motivos biológicos, psicológicos o sociales, requieren de un medio ambiente protegido y cuidados diferenciados y que cuentan con autorización de funcionamiento otorgada por la Secretaría Regional Ministerial (Seremi) de Salud del territorio en que se emplazan¹. Existen Eleam públicos y privados. Los primeros son administrados por el Senama o municipios, mientras que los segundos pueden ser de propiedad de organizaciones con y sin fines de lucro.

En particular, esta evaluación analiza la estructura de costos de los 20 Eleam con que cuenta Senama a lo largo del país a diciembre 2023², cuyos residentes son personas mayores con distintos niveles de dependencia y alta vulnerabilidad social. Estos establecimientos pueden ser operados por entidades públicas o privadas sin fines de lucro, que deben estar inscritas en el Registro de Prestadores de Servicios Remunerados o no Remunerados a Adultos Mayores. Su selección es mediante concurso público, y Senama es responsable de monitorear y controlar la operación, además de revisar y aprobar las rendiciones de gasto. Su financiamiento opera a través de una transferencia trimestral que debe ser rendida periódicamente. El monto de la cuota está establecido en el convenio de administración y depende del total de cupos del establecimiento. El valor por cupo es fijo, por lo que no depende del nivel de dependencia de los residentes.

La edad promedio de los residentes al ingresar al programa es 79 años, independiente del año de ingreso. El 56% de las personas mayores que han ingresado presenta dependencia severa, el 20% moderada, el 20% leve y solo el 4% es autovalente. En cuanto a la dependencia cognitiva, el 52% de las personas mayores ingresadas tienen un deterioro intelectual severo, el 24% moderado, un 15%

¹ Estándares de calidad para Eleam. Protocolos Senama 2019.

² Durante 2024, entraron en funcionamiento dos Eleam en Puerto Natales y Lo Prado. Al 2025 se espera entre en operación el de La Reina.

leve y solamente el 9% no presenta deterioro intelectual. De los egresos, el 91% se deben a fallecimientos y el 9% al retiro voluntario. En promedio, los egresados alcanzaron a estar 2 años y 255 días, en contraste con los beneficiarios actuales que en promedio llevan 3 años y 130 días en el programa. A agosto de 2024, había 1.109 residentes. El 51% correspondía a hombres, y el promedio de edad es de 80 años.

En cuanto a la metodología utilizada en la evaluación, esta se descompone en tres dimensiones. Primero, se estima el costo de operación de dos Eleam genéricos, en base a las características de los actuales establecimientos y el marco normativo existente: un Eleam genérico para establecimientos con capacidad de hasta 40 residentes, y otro para establecimientos con capacidad superior a 40 residentes. Luego, utilizando información de gasto trimestral durante el período 2020 – 2023, se estima el costo marginal promedio del funcionamiento actual por residente mediante mínimos cuadrados ordinarios. Finalmente, se contrasta el actual costo de funcionamiento de los Eleam mediante la comparación de establecimientos similares, a través de un proceso de *clusterización* en función de las características financieras, geográficas y demográficas comunales de los establecimientos, además de la composición de sus residentes.

3. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

En relación con el costo per cápita, se observan economías de escala en la operación de los establecimientos. En particular, el costo promedio per cápita en Eleam de capacidad menor a 40 residentes es de \$ 1.098.355, mientras que en los de capacidad mayor a 40 residentes es de \$ 936.329, un 17,3% menor que el valor anterior.

Los resultados de la simulación del gasto en asistentes de apoyo directo y en técnicos o técnicas de apoyo directo³, en función de la normativa definida por el Ministerio de Salud, muestran que, para un Eleam con capacidad de 30 residentes, este gasto mensual varía entre \$8 y \$16 millones, aproximadamente. En el caso de un Eleam con capacidad de 70 residentes, entre \$20 y \$40 millones. Este costo aumenta a medida que lo hace la proporción de residentes con dependencia severa. Adicionalmente, la evidencia sugiere que, a medida que aumenta la proporción de residentes con dependencia severa en un establecimiento, la transferencia Senama tiende a ser menor que el costo asociado a la normativa del Minsal.

Al estimar el costo marginal de un residente utilizando la información efectiva de costos de los establecimientos, se obtiene un valor promedio de \$2.550.000 al trimestre, lo que corresponde a \$850.000 mensuales. Sin embargo, hay heterogeneidad en el costo según el nivel de dependencia de los residentes: el costo marginal de un beneficiario con dependencia severa (ya sea física o cognitiva) se estima en un 49,5% mayor al de un residente promedio, alcanzando \$1.270.000 mensuales.

Finalmente, se observa una marcada heterogeneidad en la estructura de costos a través de los distintos establecimientos, incluso luego de realizar la comparación entre establecimientos de características similares.

³ Equivale a TENS (técnicos en enfermería de nivel superior).

4. PRINCIPALES RECOMENDACIONES

Al considerar los resultados anteriores, se recomienda:

- Internalizar en la transferencia del Senama el hecho que el costo de operación de los establecimientos depende de la composición de residentes que tenga el Eleam. En particular, el hecho de que la atención a un residente con dependencia severa es más costosa. Las estimaciones sugieren que actualmente el costo de atención de una o un beneficiario con dependencia severa es cerca de un 50% mayor al de un beneficiario promedio.
- Revisar la consistencia de la dotación mínima de asistentes y de técnicos o técnicas de atención directa exigida por Senama con las del Minsal, para evitar que las primeras sub o sobreestimen el costo de los Eleam. Las estimaciones indican que cuando la proporción de residentes con dependencia severa en un establecimiento es alta, la transferencia Senama tiende a ser menor que el costo asociado a la normativa del Minsal. Lo anterior ocurre más rápidamente en Eleam de mayor tamaño.
- Implementar registros digitalizados y centralizados de los residentes de todos los Eleam. En estos registros se debe actualizar periódicamente -al menos, al cierre de cada año-, el nivel de dependencia de las y los residentes. Lo mismo debe hacerse con las listas de espera para cada Eleam, con el fin de tener una estimación anual de cómo podría cambiar la composición de los beneficiarios en las residencias. La implementación de estos registros es aún más necesaria en el escenario de una modificación en el mecanismo de financiamiento, hacia uno que sea función del nivel de dependencia de los residentes.
- Finalmente se debe seguir reforzando la política pública que promueve el envejecimiento activo y en el hogar, con servicios domiciliarios y centros comunitarios. Evitar la institucionalización, en aquellos casos que esto es posible, mejora la calidad de vida de los adultos mayores.

RESPUESTA INSTITUCIONAL

PROGRAMA FONDO DE SUBSISIO ELEM Y ESTABLECIMIENTOS DE LARGA ESTADÍA PARA ADULTOS MAYORES

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN,
TRANSPARENCIA Y PRODUCTIVIDAD FISCAL
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
MINISTERIO DE HACIENDA

Septiembre, 2025





RESPUESTA INSTITUCIONAL

EVALUACIÓN FOCALIZADA DE ÁMBITO A LOS ESTABLECIMIENTOS DE LARGA ESTADÍA PARA ADULTOS MAYORES

Aspecto evaluado / publicado	Observaciones de SENAMA
Título de la evaluación:	
Evaluación focalizada de ámbito Programa Fondo Subsidio ELEAM y Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores	<p>La evaluación se realizó al Programa Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores de SENAMA (ELEAM) y no al programa Fondo Subsidio ELEAM (FSE). Si bien, los evaluadores consideraron información para efectos de comparación, por diseño ambos programas operan de manera distinta.</p> <ul style="list-style-type: none">• Unidad de medida: ELEAM corresponde a personas mayores. FSE a organizaciones.• Bien o servicio que se entrega: ELEAM servicios dirigidos a personas mayores residentes de ELEAM de SENAMA y FSE una subvención a instituciones sin fines de lucro administradoras de ELEAM.• SENAMA, a través de un monto per cápita mensual, financia la operación completa de cada uno de sus ELEAM. En cambio, el programa FSE, solo financia un proyecto al interior. Este proyecto, en ningún caso permite el financiamiento de toda la operación de la residencia.• Normativa que regula a cada programa: ELEAM SENAMA es regulado por el Decreto N° 49-2011 del Ministerio de Planificación, reglamento que regula el programa de viviendas protegidas para adultos mayores. En cambio, el programa FSE es regulado por el Decreto N° 15-2013 del Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretaría de Servicios Sociales, el cual aprueba el reglamento del FSE.

3.3 Cuidados institucionales en Chile: el rol del Senama y los Eleam	
En este nuevo diseño, el componente de cuidados residenciales se focaliza en el segmento con dependencia moderada y severa. De esta forma, y a partir del nuevo diseño, se espera prevenir el avance de la dependencia funcional y de la necesidad de ingreso a un Eleam, favoreciendo la autonomía e independencia en personas mayores.	A través de los servicios y apoyos que se entregan en el Eleam se busca mejorar la funcionalidad de las personas mayores a través de un plan de intervención individual.
Tabla 3 Distribución regional Eleam por según tipo de administrador 2023	La tabla 3 da cuenta de la distribución de Eleam privado y público. Sin embargo, no hace una distinción entre los privados con y sin fines de lucro, ya que solo los sin fines de lucro pueden participar en el Fondo Subsidio Eleam y otorgan cuidados de largo plazo a personas mayores en situación de vulnerabilidad social y económica.
Durante 2024 se sumaron dos Eleam a la red del Senama, que eran administrados por el Consejo Nacional de Protección a la Ancianidad (Conapran): en Puerto Natales y en Lo Prado. En el corto plazo se espera la inauguración de otros dos en las regiones de Tarapacá y Ñuble, así como el traspaso de uno que es administrado por Conapran y que se encuentra en la Región Metropolitana, específicamente en la comuna de La Reina.	Si bien Senama realizó todas las gestiones para llevar a cabo el traspaso del Eleam Conapran La Reina durante el 2025, esto no fue posible.
4.1 origen de los ELEAM de SENAMA y la oferta programática de cuidados.	
En 2013, como parte de la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile, 2012-2025, se comenzaron a implementar nuevos programas o experiencias piloto, en el ámbito de cuidados para personas mayores. En sus inicios, tenían los siguientes propósitos: <ul style="list-style-type: none"> 1. Fondo Subsidio Eleam: colaborar en el cuidado de personas mayores dependientes y vulnerables que residen en Eleam sin 	En sus inicios el programa Centros Diurnos del Adulto Mayor solo estuvo dirigido a personas mayores con dependencia leve. Es contradictorio señalar que estaba dirigido a personas autovalentes con dependencia leve.

<p>finés de lucro, a través de un subsidio a las instituciones, para aliviar su carga financiera.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Centros Diurnos del Adulto Mayor: brindar apoyo social y espacios de relación entre personas mayores para fomentar su autonomía e independencia. Está dirigido al grupo de autovalentes con dependencia leve que necesiten cuidados durante el día. 3. Cuidados Domiciliarios: capacitar a jefas de hogar para atender personas mayores mediante visitas a domicilio. Fue un programa piloto de cuidadoras. 	
<p>En la actualidad, estos programas tienen los siguientes propósitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fondo Subsidio Eleam: financiar proyectos de iniciativas de apoyo directo a la persona mayor residente en Eleam. 2. Centros Diurnos del Adulto Mayor: mantener a la persona mayor con dependencia leve en su entorno familiar y social, fortaleciendo y promoviendo su autonomía e independencia. Se realizan acciones de apoyo familiar preventivo, para retrasar la pérdida de funcionalidad por medio de prestaciones biopsicosociales. 3. Cuidados Domiciliarios: entrega de servicios de apoyo al adulto mayor y de “respiro” al cuidador principal para contribuir en la calidad de vida de quienes están en situación de vulnerabilidad y dependencia, que cuentan con un cuidado principal. 	<p>De acuerdo con los diseños vigentes de cada programa (evaluación ex ante), los actuales propósitos de los programas son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fondo Subsidio ELEAM: Establecimientos de Larga Estadía para Personas Mayores (ELEAM) que se encuentran en funcionamiento entregan servicios de cuidado con altos estándares calidad. 2. Centros Diurnos del Adulto Mayor: Personas mayores con dependencia leve y moderada, y en situación de vulnerabilidad social conservan o mejoran su nivel de funcionalidad manteniéndose en su entorno familiar y social. 3. Cuidados Domiciliarios: Personas mayores con dependencia y escasa red de apoyo logran ejecutar sus actividades de la vida diaria.
<p>4.2 Administración y operación</p>	
<p>La selección de las entidades operadoras se realiza, principalmente, por concurso público y deben presentar su propuesta de plan de atención integral, el equipo directivo y técnico con el que operaría, un plan de costos y demostrar experiencia en el trabajo con personas mayores, entre otros antecedentes.</p>	<p>La selección de las entidades operadoras se realizará, principalmente, por concurso público y deben presentar su propuesta técnica que considera las áreas de: administración (dotación de personal, funciones a desempeñar, mantención, equipamiento e infraestructura, plan de costos, entre otros); atención usuaria (alojamiento, higiene, cuidados personales, vestuario, entre</p>

	otros); integración sociocomunitaria de las personas mayores (atención social, organización e instancias de participación, voluntariado, entre otros)
4.3 Financiamiento	
Bajo la tabla 4: Detalle de los ELEM SENAMA considerados en la evaluación. Está cortada la frase “Fuente: Elaboración propia sobre”	La frase debe decir: “Fuente: Elaboración propia sobre la información proporcionada por SENAMA”
Se observa en la tabla que el monto por cupo no es igual entre los ELEM que son el foco de esta evaluación, aunque si se comparan por tamaño, los ELEM de 60 o más cupos, salvo Punta Arenas, Coyhaique y Atacama, reciben una transferencia por cupo bastante similar, ligeramente superior a \$850.000. Los ELEM de 30 o 40 cupos reciben una transferencia por cupo superior a \$1.000.000. La existencia de esta brecha supone que el monto de la transferencia trimestral establecido por resolución no solo depende del cupo de cada ELEM, por lo que se debiera explicitar qué otros aspectos se consideran en la definición de estos traspasos de fondos.	El monto para transferir depende del costo de vida en la región y el número de personas mayores en el ELEM.
Los cupos disponibles de los ELEM del Senama han aumentado, pasando de cupos en 2019, a 1.172 cupos en el 2021. Esta capacidad se mantuvo hasta 2023, la que durante 2024 aumenta a 1.282.	Los cupos disponibles de los ELEM del Senama han aumentado, pasando de 798 cupos en 2019 , a 1.172 cupos en el 2021. Esta capacidad se mantuvo hasta 2023, la que durante 2024 aumenta a 1.282.
4.4.1 Postulación y asignación de plazas	
Además, pueden ingresar las personas mayores mandatadas por resolución judicial, aunque no cumpla los requisitos descritos.	Además, pueden ingresar las personas mayores mandatadas por resolución judicial, aunque no cumpla los requisitos descritos, por un periodo de 6 meses.
4.4.2 Servicios (plan de atención integral)	
Tabla 7 Auxiliar de enfermería	Auxiliar de enfermería corresponde a Técnico en Enfermería Nivel Superior
Además, en el Reglamento de los ELEM se establecen requerimientos de personal específicos según el nivel de dependencia. Tal como se mencionó	El Decreto 20 del Minsal entró en vigencia el 1° octubre de 2025

<p>al inicio de este informe, este reglamento corresponde al Decreto Supremo 14 del Minsal, que fue actualizado el 2022 con el Decreto 20, que, si bien tiene una última modificación en 2023, entrará en vigencia en 2025.</p>	
<p>4.5 Plan de costos</p>	
<p>a) Recursos humanos: son las y los directivos, profesionales de atención directa, técnicos de atención directa, asistentes de atención directa, auxiliares de servicio, el personal de administración y apoyo, entre otros exigidos por el Decreto 14 del año 2010, de Minsal.</p>	<p>a) Recursos humanos: son las y los directivos, profesionales de atención directa, técnicos de atención directa, asistentes de atención directa, auxiliares de servicio, el personal de administración y apoyo, entre otros exigidos por el Decreto 14 del año 2010, de Minsal y las bases técnicas del programa.</p>
<p>4.6 Supervisión, evaluación y seguimiento</p>	
<p>En caso de incumplimientos de las obligaciones por parte de las entidades operadoras, el Senama podría intervenir en la administración e incluso poner término anticipado del contrato de ejecución</p>	<p>En caso de incumplimientos de las obligaciones por parte de las entidades operadoras, el Senama podría intervenir en la administración e incluso poner término anticipado del contrato de ejecución. Sin embargo, no tiene la facultad para hacer cambios en el Eleam hasta tener un nuevo operador.</p>
<p>4.9 Población potencial, objetivo del programa Eleam y caracterización de la población beneficiaria</p>	
<p>La Tabla 10 muestra la cuantificación de la población potencial y objetivo del programa a partir del 2018 (debido a la disponibilidad de información). Los cambios observados entre 2022 y 2024 en la población potencial se explican por el ajuste a la nueva definición y nuevo diseño del programa.</p>	<p>La población potencial y objetivo al año 2022 considera como fuente el RSH al 2020. Para el año 2023 se considera como fuente los datos del RSH al 2024. Debido al nuevo diseño del programa, al año 2024 la fuente de la población potencial y objetivo es ENDIDE.</p>
<p>Tabla 11: Beneficiarios Eleam Senama</p>	<p>La columna de “beneficiarios anuales”, al parecer da cuenta de los cupos o plazas totales del programa. Por ejemplo, se identifica que en la plataforma de MDSyF para el año 2021 se informan 1.065 beneficiarios, mientras que la tabla informa solo 873.</p>
<p>6. Metodología</p>	
<p>Variabilidad del factor precios</p>	<p>Los precios pueden variar por otros factores, como el aumento de los precios por la inflación de los bienes a proveer, o el aumento de los costos de las</p>

	remuneraciones por ajustes normativos (sueldo mínimo y Decreto 20 que afecta el ratio cuidadores/personas mayores).
8. Conclusiones y recomendaciones	
<p>Revisar la consistencia de la dotación mínima de asistentes y de técnicos o técnicas de atención directa exigida por Senama con las del Minsal, para evitar que las primeras sub o sobreestimen el costo de los Eleam, sobre todo en el caso que el número de residentes con dependencia severa es bajo en los Eleam pequeños o cuando el número de residentes con dependencia severa es alto en los Eleam grandes.</p>	<p>El D20 vigente elimina la dotación mínima. En su artículo 14° respecto al personal, establece: <i>El Establecimiento deberá contar con personal que cuente con competencias para el cuidado de Personas Mayores, en número suficiente para satisfacer en forma permanente la atención integral de los(as) Residentes, de acuerdo con su número y la situación de dependencia, pudiendo pactar jornadas extraordinarias con su empleador, de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria del Establecimiento.</i></p>



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS