



UNICEF Chile

Estimación del presupuesto para garantizar un piso de protección social para la niñez.

Resumen Ejecutivo

Diciembre 2024

Estudio realizado entre
Marzo de 2024 y Noviembre de 2024

DIRECTOR ACADÉMICO

Pablo González

JEFE DE PROYECTO

Rodrigo Salas

EQUIPO

Juan Pablo Valenzuela

Daniela Díaz Bórquez

Antonia Toro Puentes

Yerco Quintanilla Fuentes

CONTRAPARTE INSTITUCIONAL

Amanda Telias

Oficial de Políticas Sociales, Oficina UNICEF en Chile

Natalia Bozo

Jefa División de Planificación y Estudios, Subsecretaría de la Niñez, Ministerio de Desarrollo Social y Familia

Roxana Muñoz

Profesional División de Planificación y Estudios, Subsecretaría de la Niñez, Ministerio de Desarrollo Social y Familia

Las opiniones expresadas en el presente documento no representan necesariamente la posición de la Contraparte Institucional.

TABLA DE CONTENIDOS

1.	Introducción	3
2.	Metodología	4
2.1.	Elementos conceptuales	4
2.2.	Metodología.....	5
2.2.1.	Estimación de brecha para prestaciones consistentes en la entrega de bienes finales y/o servicios 5	
2.2.2.	Estimación de brecha en transferencias monetarias respecto a línea de pobreza a partir de la encuesta CASEN	6
3.	Resultados de las estimaciones.....	11
3.1.	Estimación de brecha en prestaciones consistentes en provisión de bienes finales y/o servicios	11
3.2.	Estimación de brecha en transferencias monetarias respecto a línea de pobreza a partir de encuesta CASEN 13	
3.2.1.	Impacto en cifras de pobreza y pobreza extrema considerando componentes tradicionales de ingreso 13	
3.2.2.	Estimación de Brecha en Transferencias Monetarias	13
3.3.	Estimación de prestaciones nuevas.....	15
3.3.1.	Educación parental.....	15
3.3.2.	Salud mental.....	15
3.3.3.	Cuidado infantil	16
3.4.	Propuesta de Escenarios de Implementación.....	16
4.	Conclusiones	18

1. INTRODUCCIÓN

El estudio forma parte del Programa de Cooperación 2023-2026 (CPD) entre UNICEF y el Gobierno de Chile, enmarcado en la Ley N°21.430 y la Política Nacional de Niñez y Adolescencia y su Plan de Acción 2024-2032. Uno de los principales objetivos del CPD, corresponde a fortalecer el sistema de protección social y favorecer la protección integral de los derechos de la infancia y la adolescencia por medio de políticas y programas basados en los derechos. Para avanzar en establecer un piso de protección social para la niñez, UNICEF y OIT, en conjunto con la Subsecretaría de la Niñez, elaboraron una **Nota Conceptual Piso de Protección Social para la Niñez en Chile**, la cual identifica las prestaciones actuales y potenciales para su implementación, así como los responsables de su provisión.

El objetivo general del presente estudio es estimar el costo necesario para garantizar el piso de protección social para la niñez propuesto en la nota conceptual, abordando brechas en coberturas públicas y privadas. Sus objetivos específicos incluyen: identificar las brechas existentes, estimar costos de prestaciones actuales y nuevas, y diseñar escenarios de implementación gradual y universal.

Para las prestaciones existentes, el costo se calculó a partir de datos del Banco Integrado de Programas Sociales y no sociales (BIPS¹), considerando coberturas y costos per cápita. Para prestaciones consistentes en transferencias monetarias se efectuó una estimación de brecha en base a la distancia entre ingresos totales y la línea de pobreza en base a la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN² 2022. Para nuevas prestaciones, se desarrolló una metodología que integra costos estatales y privados. Además, se plantearon escenarios para implementar gradualmente el piso, alineados con la universalidad y sostenibilidad financiera.

El estudio subraya la importancia de este piso para superar la pobreza y la vulnerabilidad, destacando su respaldo en instrumentos internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño³ y la Recomendación de Pisos de Protección Social (OIT, 2012⁴). Este enfoque reafirma la protección social como derecho fundamental y catalizador de otros derechos, consolidando su relevancia en el desarrollo integral de la niñez en Chile.

¹ [BIPS: Banco Integrado de Programas Sociales y No Sociales - Ministerio de Desarrollo Social y Familia](#)

² [Observatorio Social - Ministerio de Desarrollo Social y Familia](#)

³ [CDN](#)

⁴ [Recommendation R202 - Social Protection Floors Recommendation, 2012 \(No. 202\)](#)

2. METODOLOGÍA

2.1. ELEMENTOS CONCEPTUALES

Para operacionalizar la oferta y la demanda por cada una de las prestaciones contempladas en la nota conceptual, se utiliza la conceptualización de 3 poblaciones clave para el diseño de programas sociales: la población potencial, la población objetivo y la población atendida. La población potencial incluye a quienes presentan necesidades identificadas por políticas públicas mientras que la población objetivo corresponde a la población potencial que cumple criterios de focalización establecidos por el Estado y que se pretende abordar en el mediano plazo (5 años) por un programa. **Estas dos poblaciones pueden considerarse como cuantificadores de demanda.**

Dos factores explican por qué la población objetivo suele ser menor que la potencial. Primero, el principio de escasez, que limita los recursos disponibles y exige criterios de focalización para garantizar eficiencia. Segundo, la capacidad autónoma de algunos hogares para abordar problemas sin ayuda estatal, lo que restringe la intervención pública a quienes carecen de dicha capacidad, generalmente operacionalizada indirectamente a partir de ingresos monetarios o mediante instrumentos de apoyo a la focalización de programas sociales que establecen clasificaciones socio económicas tales como el Registro Social de Hogares⁵.

La calidad y granularidad de la información disponible determinan el tipo de focalización: desde modelos basados en datos agregados (mapas de pobreza) hasta sistemas poblacionales que individualizan beneficiarios y optimizan la distribución de recursos. La población atendida resulta de la implementación anual del programa, siempre que no existan fallas en la focalización.

Por otro lado, si no existen errores en la focalización de una política social **la población que recibe una prestación del Estado puede utilizarse como un cuantificador de oferta** efectiva de la mencionada prestación. **El estudio de brechas se centra en comparar la oferta y demanda de prestaciones del piso de protección social, identificando diferencias y estimando su costo.**

Adicional a las consideraciones antes mencionadas, es fundamental contemplar en las estimaciones de brecha, la posibilidad de que una prestación determinada pueda caracterizarse por una demanda no activada, lo que se refiere a la no utilización de dicha prestación por parte de sujetos parte de la población afectada y/u objetivo a la cual la prestación está dirigida, por razones no imputables directamente a la oferta (ej., falta de recursos). Un ejemplo típico de lo señalado está constituido por sujetos de la población objetivo de una determinada vacuna que finalmente no participan del proceso de vacunación a pesar de contarse con vacunas disponibles para todos los que concurren. Las principales causas de no activación incluyen desconocimiento de los programas, estigmatización asociada al uso de beneficios sociales, complejidad administrativa, desconfianza en el sistema y el incumplimiento de requisitos asociados a transferencias condicionadas. Para efectos de los cálculos necesarios para estimar la brecha se efectúan contrastes directos entre oferta y demanda soslayando la posible existencia, en algunos casos, de demanda no activada. Esta decisión metodológica se adopta por carecerse de información sistemática y consistente de ella en todas las prestaciones, siendo su eventual

⁵ Registro Social de Hogares (RSH) – Ministerio de Desarrollo Social y Familia

consecuencia una sobreestimación de las brechas, ya que en estos casos las prestaciones cuentan en su presupuesto vigente con recursos para atender una mayor cantidad de usuarios que los registrados como atendidos.

Si bien la operacionalización de brechas, que parte de la diferencia entre oferta y demanda por una prestación, permite efectuar estimaciones adecuadas en el caso de prestaciones consistentes en la provisión de bienes y/o servicios finales, la estimación de brechas para prestaciones del piso de protección social se enfrenta a desafíos específicos en el caso de transferencias monetarias. En efecto, a diferencia de prestaciones que entregan bienes o servicios específicos, cuyo impacto puede evaluarse directamente mediante el contraste entre oferta y demanda, las transferencias monetarias contribuyen de manera integrada al objetivo general de superar los umbrales de pobreza y pobreza extrema. Esto dificulta evaluar su efecto de forma aislada por prestación, ya que los programas a menudo se superponen en beneficiarios y objetivos.

Por lo tanto, el contenido de instrumentos como las Fichas BIPS y las Fichas Ex Ante⁶ no es adecuado para la estimación de brechas en prestaciones monetarias. Estas herramientas presentan datos agregados que no permiten desagregar información específica de hogares con niños, niñas y/o adolescentes. Además, no facilitan identificar las intersecciones entre programas ni calcular el impacto combinado de las transferencias en los ingresos totales del hogar. Aunque fuentes como el Registro Social de Hogares (RSH) y el Registro de Información Social (RIS) permiten trabajar con microdatos, la ausencia de un registro consolidado de ingresos confiables limita su utilidad para estimar brechas de manera precisa. **Por ello, en el caso de las prestaciones consistentes en transferencias monetarias se optó por utilizar la Encuesta CASEN 2022 como herramienta principal para la estimación.** Esta encuesta permite evaluar de manera integral la brecha entre ingresos totales y transferencias, calculando los recursos necesarios para que los hogares superen los umbrales de pobreza definidos.

2.2. METODOLOGÍA

2.2.1. Estimación de brecha para prestaciones consistentes en la entrega de bienes finales y/o servicios

El análisis de brechas para prestaciones del piso de protección social partió de fuentes secundarias como las fichas BIPS y las fichas Ex Ante. Estas proporcionaron datos sobre población afectada, población objetivo, población atendida y costos promedio de las prestaciones. Sin embargo, se detectaron problemas de consistencia e información incompleta en estas fuentes, lo que llevó a elaborar fichas síntesis por programa. Estas fichas consolidaron información clave y fueron enviadas a las entidades responsables de cada prestación para su revisión y homologación, permitiendo resolver discrepancias, completar vacíos de datos y asegurar la coherencia de los criterios aplicados.

Adicionalmente, se procesó información de la encuesta CASEN 2022 para verificar y complementar los datos recopilados. Esto permitió aplicar filtros de diseño y focalización de los programas, identificando las

⁶ Instrumentos que forman parte del Sistema de Evaluación y Monitoreo de la Oferta, SES-Dipres.

poblaciones afectadas y objetivo. La metodología fue ajustada en casos específicos, como prestaciones compuestas o aquellas con beneficiarios indirectos, para garantizar una estimación precisa.

La brecha se calculó mediante contrastes entre oferta y demanda:

$$Brecha_i = Oferta_i - Demanda_i$$

donde “i” representa cada prestación. La brecha total se estimó como:

$$Brecha\ Total = \sum_{i=1}^n Brecha_i * Costo\ unitario_i$$

Se realizaron modificaciones metodológicas para tratar casos de demanda no activada y costos no reportados en los datos originales⁷.

La Ilustración 1 sintetiza la secuencia de la metodología implementada y las fuentes de información consultadas.

Ilustración 1: Secuencia de metodología y fuentes de información consultadas



Fuente: Elaboración propia

2.2.2. Estimación de brecha en transferencias monetarias respecto a línea de pobreza a partir de la encuesta CASEN

La encuesta CASEN es el principal instrumento del Sistema de Estadísticas Nacionales para evaluar pobreza y distribución del ingreso en Chile. Históricamente, la estimación de pobreza se ha basado en el método del

⁷ Las particularidades metodológicas y atributos de cada programa se incluyeron en anexos con fichas descriptivas en el informe final.

ingreso, que compara los ingresos de los hogares con líneas de pobreza y pobreza extrema, definidas según el costo de una canasta básica de bienes. En los ingresos se consideran tres componentes principales:

1. **Ingresos Autónomos:** Representan los ingresos generados por los hogares sin ayudas externas, incluyendo sueldos, ingresos de capital, pensiones contributivas y transferencias privadas. Reflejan la capacidad de los hogares para generar recursos por sus propios medios.
2. **Transferencias Monetarias:** Subsidios estatales entregados para cubrir necesidades específicas como alimentación, vivienda y educación. En la CASEN 2022 se registraron 34 tipos de transferencias, algunas con periodicidad no mensual (ej., Aporte Familiar Permanente). Estas transferencias se mensualizan en la base de datos para análisis comparativo.
3. **Alquileres Imputados:** Beneficio económico estimado para hogares que no pagan renta por ocupar su vivienda propia o cedida, equivalente al valor de mercado de un arriendo similar. Representa un ingreso implícito relevante para la medición de bienestar.

Estos ingresos se miden a nivel individual y luego se agregan por hogar para calcular variables como ingresos autónomos del hogar, transferencias monetarias del hogar y alquileres imputados, sumando finalmente el **ingreso total del hogar**. Este ingreso se utiliza para determinar si los hogares están por debajo de las líneas de pobreza y pobreza extrema, ajustadas por tamaño del hogar y economías de escala.

El análisis de transferencias monetarias en la CASEN 2022 se enfocó en evaluar su impacto en hogares con niños, niñas y/o adolescentes. Se consideraron cuatro filtros poblacionales:

1. Total de hogares del país
2. Hogares con niños, niñas y/o adolescentes
3. Hogares en pobreza con niños, niñas y/o adolescentes
4. Hogares en pobreza extrema con niños, niñas y/o adolescentes

Para cada transferencia monetaria se calcularon indicadores clave como el monto promedio, el nivel de cobertura, el porcentaje de hogares beneficiados, y el número de hogares que logran superar las líneas de pobreza y pobreza extrema tras recibir dichas transferencias.

Con el objetivo de estimar la brecha existente, se analizó el impacto de las transferencias monetarias en las cifras de pobreza. Este análisis permitió cuantificar los recursos adicionales necesarios para que los hogares en pobreza y en pobreza extrema, tanto a nivel nacional como específicamente aquellos con niños, niñas y/o adolescentes, pudieran salir de esta situación al momento de realizarse la encuesta.

Considerando el planteamiento metodológico diferenciado para prestaciones consistentes en la provisión de bienes finales y/o servicios de las prestaciones consistentes en transferencias monetarias, la siguiente tabla despliega la modalidad de estimación ocupada en cada caso:

Tabla 1: Metodología de estimación por prestación

Dimensión	Subdimensión	Programa	Metodología	Fuente de Datos
Acceso universal y oportuno a la atención de salud esencial	Acceso a prestaciones de salud con pertinencia cultural y territorial para la concepción hasta la adolescencia	Programa Nacional de Inmunizaciones	Estimación de Brecha para Prestaciones consistentes en Transferencias de Bienes Finales y/o Servicios	Departamento de Inmunizaciones, Subsecretaría de Salud Pública
		Atención Primaria de Salud (APS)	Estimación de Brecha para Prestaciones consistentes en Transferencias de Bienes Finales y/o Servicios	Departamento de Gestión de los Cuidados, Subsecretaría de Redes Asistenciales
		Garantías Explícitas de Salud (GES)	Estimación de Brecha para Prestaciones consistentes en Transferencias de Bienes Finales y/o Servicios	Departamento de Gestión de los Cuidados, Subsecretaría de Redes Asistenciales
		Programa de Apoyo al Recién Nacido (PARN)	Estimación de Brecha para Prestaciones consistentes en Transferencias de Bienes Finales y/o Servicios	Departamento de Gestión de los Cuidados, Subsecretaría de Redes Asistenciales
		Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial	Estimación de Brecha para Prestaciones consistentes en Transferencias de Bienes Finales y/o Servicios	Departamento de Gestión de los Cuidados, Subsecretaría de Redes Asistenciales
	Acceso a prestaciones preventivas y promocionales con pertinencia cultural y territorial	Controles Prenatales	Estimación de Brecha para Prestaciones consistentes en Transferencias de Bienes Finales y/o Servicios	Departamento de Gestión de los Cuidados, Subsecretaría de Redes Asistenciales
		Control Niño Sano	Estimación de Brecha para Prestaciones consistentes en Transferencias de Bienes Finales y/o Servicios	Departamento de Gestión de los Cuidados, Subsecretaría de Redes Asistenciales
		Control Sano Adolescente	Estimación de Brecha para Prestaciones consistentes en Transferencias de Bienes Finales y/o Servicios	Departamento de Gestión de los Cuidados, Subsecretaría de Redes Asistenciales
		Sembrando Sonrisas	Estimación de Brecha para Prestaciones consistentes en Transferencias de Bienes Finales y/o Servicios	Departamento de Gestión de los Cuidados, Subsecretaría de Redes Asistenciales
		Programa de Alimentación Escolar	Estimación de Brecha para Prestaciones consistentes en Transferencias de Bienes Finales y/o Servicios	Departamento de Planificación Dirección Nacional, JUNAEB

Dimensión	Subdimensión	Programa	Metodología	Fuente de Datos
Acceso a educación para el desarrollo de niños, niñas y/o adolescentes	Acceso a educación pública gratuita y subvencionada	Educación pública gratuita y subvencionada con financiamiento estatal	Estimación de Brecha para Prestaciones consistentes en Transferencias de Bienes Finales y/o Servicios	División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación
		Jardines JUNJI e Integra	Estimación de Brecha para Prestaciones consistentes en Transferencias de Bienes Finales y/o Servicios	Sección Evaluación - Departamento de Calidad Educativa, Junta Nacional de Jardines Infantiles y Departamento de Planificación y Control de Gestión, Ministerio de Educación
		Subvención Escolar Preferencial	Estimación de Brecha para Prestaciones consistentes en Transferencias de Bienes Finales y/o Servicios	División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación
	Seguridad para resguardar trayectoria educativa	Subvención Pro-Retención Escolar	No se estimará puesto que se trata de una prestación dirigida a los establecimientos, mas no a las niñas, niños y/o adolescentes	No aplica
		Bono Logro Escolar	Estimación de Brechas en Transferencias Monetarias para Superación de Pobreza	Encuesta CASEN 2022
		Habilidades para la vida I, II y III	Estimación de Brecha para Prestaciones consistentes en Transferencias de Bienes Finales y/o Servicios	Departamento de Planificación Dirección Nacional, JUNAEB
Seguridad básica de ingresos para familias cuidadoras	Acceso a prestaciones familiares y prestaciones de maternidad	Asignación Familiar	Estimación de Brechas en Transferencias Monetarias para Superación de Pobreza	Encuesta CASEN 2022
		Subsidio Único Familiar (SUF)	Estimación de Brechas en Transferencias Monetarias para Superación de Pobreza	Encuesta CASEN 2022
	Acceso a seguros de cesantía y pensiones de invalidez y sobrevivencia / Acceso a ingresos para enfrentar	Seguro de Cesantía	Simulación de Transferencias Monetarias en modalidad asimilable al Seguro de desempleo	Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI)
		Pensión de Invalidez	Estimación de Brechas en Transferencias Monetarias para Superación de Pobreza	Encuesta CASEN 2022
		Pensión Básica Solidaria de Invalidez	Estimación de Brechas en Transferencias Monetarias para Superación de Pobreza	Encuesta CASEN 2022

Dimensión	Subdimensión	Programa	Metodología	Fuente de Datos
	contingencias sociales que merman la capacidad de generar ingreso	Pensión de Sobrevivencia	Estimación de Brechas en Transferencias Monetarias para Superación de Pobreza	Encuesta CASEN 2022
		Licencias médicas por enfermedad. Seguros por accidentes laborales y enfermedad profesional	No se estimará puesto que no se trata de una prestación a la que sólo se puede acceder cuando se cumple previamente la condición de estar adscrito al sistema de salud previsional	No aplica
		Ingreso Mínimo Garantizado	Estimación de Brechas en Transferencias Monetarias para Superación de Pobreza	Encuesta CASEN 2022
		Aporte Familiar Permanente	Estimación de Brechas en Transferencias Monetarias para Superación de Pobreza	Encuesta CASEN 2022
		Bonos Sistema Seguridad y Oportunidades	Estimación de Brechas en Transferencias Monetarias para Superación de Pobreza	Encuesta CASEN 2022
Seguridad para Satisfacer las necesidades básicas de alimentación, vivienda, cuidado y otros que permitan el desarrollo integral de niños, niñas y/o adolescentes	Seguridad para cuidades, licencias y derechos parentales	Red Local de Apoyos y Cuidados	Estimación de Brecha para Prestaciones consistentes en Transferencias de Bienes Finales y/o Servicios	Equipo de Red Local de Apoyo y Cuidado
		Programa 4 a 7	Estimación de Brecha para Prestaciones consistentes en Transferencias de Bienes Finales y/o Servicios	Área Mujer y Trabajo, Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género
		Permiso Pre y Postnatal	Estimación de Brechas en Transferencias Monetarias para Superación de Pobreza	Encuesta CASEN 2022
		Ley Sanna	Estimación de Brechas en Transferencias Monetarias para Superación de Pobreza	Encuesta CASEN 2022

Fuente: Elaboración propia.

3. RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES

3.1. ESTIMACIÓN DE BRECHA EN PRESTACIONES CONSISTENTES EN PROVISIÓN DE BIENES FINALES Y/O SERVICIOS

El cálculo de la brecha en prestaciones de bienes finales y servicios se centró en analizar los programas relevantes del piso de protección social para la niñez y adolescencia. Para ello, se identificaron los programas que pudieron ser incluidos en el análisis, excluyendo aquellos con datos insuficientes o cuya naturaleza impedía realizar estimaciones confiables⁸.

La siguiente tabla presenta los principales insumos de información para el cálculo por programa:

Tabla 2: Resumen de datos por programa

Programas	Población Afectada	Población Objetivo	Población Beneficiaria	Costo Unitario por usuario
Programa de Apoyo al Recién Nacido (PARN)	112.308	112.308	106.564	105.790
Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial (PADB)	1.184.081	777.639	683.208	32.654
Controles Prenatales	193.613	154.890	139.527	50.632
Control Niño Sano	2.405.752	1.464.812	609.882	11.274
Control Sano Adolescente	2.542.355	2.027.840	326.393	9.494
Programa Preventivo en Salud Bucal – Sembrando Sonrisas	648.181	425.245	493.530	6.052
Programa de Alimentación Escolar	3.139.408	2.246.656	1.553.337	560.820
Educación pública gratuita y subvencionada con financiamiento estatal (Otras subvenciones escolares)	3.746.315	3.746.315	3.693.724	1.856.127
Jardines Infantiles JUNJI e Integra ⁹	760.638	540.573	256.700	3.441.534
Subvención Escolar Preferencial	3.252.607	2.603.663	2.251.118	548.324
Habilidades para la Vida I	1.211.173	823.492	460.348	21.166
Habilidades para la Vida II	925.798	687.468	262.577	26.452

⁸ De los programas consistentes en la provisión de bienes finales y/o servicios contenidos en la nota conceptual no se efectuó la estimación de brecha en las siguientes prestaciones: Atención Primaria de Salud (no se incluye, por ser un conjunto de prestaciones de salud para cada una de las cuales se requeriría información específica), Garantías Explícitas de Salud (no se incluye, por ser una prestación universal) y Educación pública gratuita y subvencionada con financiamiento estatal (incluido por medio del programa Otras subvenciones escolares). También se excluye el Programa Nacional de Inmunizaciones considerando que, por tratarse de una prestación compuesta por distintas prestaciones (vacunas), cada una con brechas y costos unitarios distintos, no es posible reflejar en el mismo formato estos parámetros para esta prestación.

⁹ Aunque los datos de JUNJI (administración directa y VTF) e Integra están disponibles en las fichas de cada programa, estas fichas utilizan diferentes metodologías para calcular las poblaciones, lo que impide eliminar posibles dobles contabilizaciones. Por esta razón, la estimación de la población afectada y objetivo se realizó utilizando la encuesta CASEN. A diferencia de los demás programas, estos datos no se calcularon directamente desde las fichas, ya que corresponden a tres programas que contienen información distinta. Si se requiere mayor detalle, pueden consultarse las estimaciones en los anexos correspondientes a las fichas de caracterización por programa.

Habilidades para la Vida III	894.325	667.840	178.488	31.002
Red Local de Apoyo y Cuidados - RLAC	197.514	46.314	471	1.766.882
Programa 4 a 7	1.268.864	1.268.864	10.528	519.480

Fuente: Elaboración propia en base a información de fichas Ex ante y/o del Banco integrado de Programas Sociales por programa

Finalmente, la siguiente tabla contiene la estimación de brecha por programa usando los insumos recién desplegados:

Tabla 3 Estimación Brecha por Programa

Programas	Brecha Pob. Afectada-beneficiaria	Cobertura Pob. Afectada / Beneficiaria	Equivalente Costo en dólares ¹⁰	Brecha Pob. objetivo-beneficiaria	Cobertura Pob. Objetivo / Beneficiaria	Equivalente Costo en dólares ¹¹
Programa Nacional de Inmunizaciones ¹²			4,92			4,92
Programa de Apoyo al Recién Nacido (PARN)	5.744	94,9%	0,69	5.744	94,9%	0,69
Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial (PADB)	500.873	57,7%	18,49	94.431	87,9%	3,49
Controles Prenatales	54.086	72,1%	3,10	15.363	90,1%	0,88
Control Niño Sano	1.795.870	25,4%	22,89	854.930	41,6%	10,90
Control Sano Adolescente	2.215.962	12,8%	23,78	1.701.447	16,1%	18,26
Programa Preventivo en Salud Bucal – Sembrando Sonrisas	154.651	76,1%	1,06	0	100,0%	0,00
Programa de Alimentación Escolar	1.586.071	49,5%	1.005,55	693.319	69,1%	439,556
Educación pública gratuita y subvencionada con financiamiento estatal (Otras subvenciones escolares)	52.591	98,6%	110,35	52.591	98,6%	110,35
Jardines Infantiles JUNJI e Integra	503.938	33,7%	1.960,59	283.873	47,5%	1.104,42
Subvención Escolar Preferencial	1.001.489	69,2%	620,79	352.545	86,5%	218,53
Habilidades para la Vida I	750.825	38,0%	17,97	363.144	55,9%	8,69
Habilidades para la Vida II	663.221	28,4%	19,83	424.891	38,2%	12,71
Habilidades para la Vida III	715.837	20,0%	25,09	489.352	26,7%	17,15
Red Local de Apoyo y Cuidados - RLAC	197.043	0,2%	393,57	45.843	1,0%	91,57
Programa 4 a 7	1.258.336	0,8%	738,96	1.258.336	0,8%	738,96
TOTAL			4.967,63			2.781,06

Fuente: Elaboración propia en base a información de fichas Ex ante y/o del Banco integrado de Programas Sociales por programa

¹⁰ Se utilizó el tipo de cambio vigente al 29 de diciembre de 2023, reportado por el Banco Central de Chile, que fue de USD \$884,59.

¹¹ Se utilizó el tipo de cambio vigente al 29 de diciembre de 2023, reportado por el Banco Central de Chile, que fue de USD \$884,59.

¹² Dado que programa Nacional de Inmunizaciones contempla múltiples vacunas para un mismo sujeto en distintas etapas de su ciclo vital, no aplica una cifra única para la brecha entre las poblaciones utilizadas en las prestaciones, razón por la cual sólo se estima el costo promedio ponderado del esquema de vacunación unitario por sujeto.

En resumen, incrementar la cobertura de cada uno de estos programas para alcanzar a la población objetivo tendría un costo anual aproximado de USD \$2.781,06 millones. Comparado con el Producto Interno Bruto (PIB) de Chile en 2023, estimado en USD \$316.881 millones, y con el presupuesto anual del gasto público, que asciende a USD \$82.135 millones, esta inversión equivaldría al 0,88% del PIB y al 3,39% del gasto público anual.

Por otro lado, ampliar la cobertura desde la población actualmente atendida hasta la población potencial implicaría un costo anual estimado de USD \$4.967,63 millones. Esto representaría un 1,57% del PIB y un 6,05% del gasto público anual, lo que pone en perspectiva la magnitud de los recursos necesarios para alcanzar este nivel de cobertura.

3.2. ESTIMACIÓN DE BRECHA EN TRANSFERENCIAS MONETARIAS RESPECTO A LÍNEA DE POBREZA A PARTIR DE ENCUESTA CASEN

3.2.1. Impacto en cifras de pobreza y pobreza extrema considerando componentes tradicionales de ingreso

En Chile, las transferencias monetarias benefician al 52,5% del total de hogares (3.672.555 de 6.998.093), con un monto promedio mensual de CLP \$136.473. En hogares con niños, niñas y/o adolescentes (2.781.963), el 59,47% recibe transferencias, con un promedio menor, igual a CLP \$107.696 mensuales.

En hogares con niños, niñas y/o adolescentes en situación de pobreza (247.236), la cobertura aumenta al 67,39%, con un promedio mensual de CLP \$101.723. Para hogares en pobreza extrema (75.056), el 60,18% recibe transferencias, con un promedio de CLP \$84.322 mensuales.

En resumen, al analizar los hogares con niños, niñas y/o adolescentes especialmente en pobreza o pobreza extrema, aumenta la cobertura, pero disminuye el monto promedio de las transferencias. Esto se debe a que estos hogares suelen contar con menos pensionados, cuyas transferencias tienden a ser de mayor cuantía.

En segundo lugar, el análisis de la encuesta CASEN 2022 muestra que las transferencias monetarias tienen un impacto significativo en la reducción de la pobreza. Si se excluyen estas transferencias, los hogares en pobreza aumentarían de 394.466 (5,64%) a 705.640 (10,08%), y los hogares en pobreza extrema de 130.463 (1,86%) a 272.861 (3,90%). En hogares con niños, niñas y/o adolescentes, la pobreza subiría de 247.236 (8,88%) a 365.946 (13,15%), y la pobreza extrema de 75.056 (2,70%) a 137.972 (4,96%).

Aunque no eliminan completamente la pobreza, las transferencias reducen significativamente sus niveles, logrando disminuir la pobreza en hogares con niños, niñas y/o adolescentes de un potencial 13,15% a 8,89%, y la pobreza extrema de 4,96% a 2,70%, prácticamente a la mitad en ambos casos.

3.2.2. Estimación de Brecha en Transferencias Monetarias

Los resultados presentan las brechas estimadas, expresadas tanto en pesos chilenos como en dólares corrientes, y calculan valores promedio anual y mensual por hogar, proporcionando una visión clara de los recursos necesarios para superar las líneas de pobreza y pobreza extrema. La siguiente tabla resume las estimaciones efectuadas:

Tabla 4: Estimación de brechas en transferencias monetarias que permitirían superar la situación de pobreza y/o indigencia de los hogares

Transferencias monetarias y tipos de brechas	Monto anual millones de \$ ¹³	Monto anual millones de US\$ ¹⁴	Población	Monto promedio anual por hogar en \$ ¹⁵	Monto promedio mensual por hogar en \$ ¹⁶
Total Transferencias monetarias a hogares c/ niños, niñas y/o adolescentes	2.138.387	2.417	2.781.963	768.661	64.055
Total brecha pobreza hogares c/ niños, niñas y/o adolescentes	482.441	545	247.236	1.951.338	162.611
Total brecha pobreza ext. hogares c/ niños, niñas y/o adolescentes	117.914	133	75.056	1.571.013	130.918

Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de la Encuesta CASEN 2022.

Según la encuesta CASEN 2022, los hogares con niños, niñas y/o adolescentes reciben anualmente \$2,1 billones (US\$2.417 millones) en transferencias monetarias. Sin embargo, para que estos hogares superen la pobreza, se necesitarían \$482 mil millones adicionales (US\$545 millones), lo que representa un incremento inferior al 25% respecto de lo que actualmente declaran recibir. Para los hogares en situación de pobreza extrema, el monto adicional necesario sería \$117 mil millones (US\$133 millones), equivalente a un 5,5% del total actual de transferencias. En promedio, los hogares en pobreza con niños, niñas y/o adolescentes requerirían una transferencia adicional de \$1.951.338 anuales (\$162.611 mensuales) y los hogares en pobreza extrema necesitarían \$1.571.013 anuales (\$130.918 mensuales) para superar la línea de pobreza extrema.

En términos generales, los hogares en Chile reciben anualmente \$6 billones (US\$6.799 millones) en transferencias monetarias. Para que todos los hogares del país superen la pobreza, se necesitarían \$689 mil millones adicionales (US\$779 millones), lo que supone un aumento del 12% respecto del gasto actual. En el caso de la pobreza extrema, los recursos adicionales requeridos serían \$191 mil millones (US\$216 millones), un incremento del 3%. Este esfuerzo representaría un 0,25% del PIB o el 0,95% del presupuesto público anual para superar la pobreza general, y un 0,07% del PIB o el 0,26% del presupuesto para erradicar la pobreza extrema.

Es importante señalar que estas estimaciones están condicionadas por la precisión de los datos declarados en la encuesta CASEN. Aunque esta herramienta no utiliza información oficial de transferencias monetarias, es ampliamente aceptada en Chile para estimar cifras oficiales de pobreza e indigencia, lo que la convierte en una fuente válida para este tipo de análisis. Integrar todas las transferencias monetarias en un único esquema de pago podría mejorar la eficiencia al reducir los costos administrativos y maximizar el impacto del gasto público

¹³ Valores en pesos corrientes a diciembre de 2023.

¹⁴ Se utilizó el tipo de cambio vigente al 29 de diciembre de 2023, reportado por el Banco Central de Chile, que fue de USD \$884,59.

¹⁵ Valores en pesos corrientes a diciembre de 2023.

¹⁶ Valores en pesos corrientes a diciembre de 2023.

en la reducción de la pobreza. Esto sería consistente con propuestas previas que sugieren unificar transferencias para optimizar recursos y simplificar la gestión.

3.3. ESTIMACIÓN DE PRESTACIONES NUEVAS

El piso de protección social para la niñez incluye una estimación complementaria del gasto necesario para implementar tres prestaciones actualmente inexistentes, o que deben ampliar fuertemente su cobertura, en la oferta estatal: Educación Parental, Salud Mental y Cuidado Infantil. Estas estimaciones se basan en programas similares existentes en el sector público y privado a nivel nacional, adaptados a las necesidades identificadas en la nota conceptual original.

3.3.1. Educación parental

La educación parental busca fortalecer competencias parentales para promover prácticas de crianza positivas, mejorando el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, especialmente en contextos de vulnerabilidad. Sus componentes incluyen formación en habilidades parentales, apoyo emocional, sensibilización sobre desarrollo infantil y prácticas de cuidado positivo.

Ejemplos relevantes en Chile incluyen el programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial y su componente de Talleres Nadie es Perfecto (PADB) y la línea de asistencia Fonoinfancia, que ofrecen herramientas prácticas para mejorar dinámicas familiares y promover el apego seguro. A nivel internacional, destaca el programa HIPPPY (*Home Instruction for Parents of Preschool Youngsters*), introducido en Chile en 2018 por la Fundación CMPC, con impacto positivo en el desarrollo cognitivo y socioemocional infantil.

Se calculó la brecha de costos para extender HIPPPY considerando la población afectada (hogares con niños, niñas y/o adolescentes de 0 a 5 años y de 0 a 17 años) y la población objetivo (hogares en los tres primeros quintiles de ingreso). Si se implementara para toda la población afectada de menores de 18 años, el costo ascendería a US\$2.782 millones anuales (0,88% del PIB y 3,39% del gasto público). Si se focaliza en madres, padres o cuidadores primerizos, el costo sería de US\$86 millones anuales (0,03% del PIB y 0,1% del gasto público). Estos costos reflejan el alcance potencial y los beneficios significativos de este tipo de intervención.

3.3.2. Salud mental

Los programas de salud mental infantil, como el Programa de Apoyo a la Salud Mental Infantil (PASMI), abordan necesidades críticas de niños y niñas de 5 a 9 años mediante enfoques preventivos, terapias individuales y grupales, y apoyo familiar. Este programa chileno, activo desde 2016, integra servicios de salud, educación y protección social, y ha demostrado mejoras en bienestar emocional y dinámicas familiares. Sin embargo, enfrenta desafíos como la alta demanda y la necesidad de ampliar recursos municipales. La estimación de brecha para ampliar PASMI se basa en la población afectada (1.255.072 niños y niñas) y la población objetivo (927.559 niños y niñas en los tres primeros quintiles de ingreso). Para atender a toda la población afectada, se requerirían US\$127 millones anuales (0,04% del PIB y 0,15% del gasto público). Focalizar en los tres primeros quintiles reduciría el costo a US\$93,9 millones (0,03% del PIB y 0,11% del gasto público). Estos recursos permitirían fortalecer la atención psicológica y psicosocial en una etapa crucial del desarrollo infantil.

3.3.3. Cuidado infantil

Esta prestación busca apoyar a padres o cuidadores que eligen brindar cuidado directo a niños y niñas menores de 6 años, complementando iniciativas como JUNJI o Integra. Su objetivo es fortalecer el entorno familiar a través de transferencias monetarias y educación parental, promoviendo el desarrollo infantil y reduciendo la pobreza.

En Chile, el Bono Control Niño Sano sirve como referencia. Este bono incentiva la asistencia a controles de salud y mejora las condiciones de vida de las familias beneficiarias. Si bien ha mostrado resultados positivos, enfrenta limitaciones de cobertura e integración con servicios sociales y educativos.

Dado que esta prestación sería un sustituto de las existentes (como JUNJI e Integra), no genera un incremento adicional en la brecha presupuestaria estimada en las secciones previas.

3.4. PROPUESTA DE ESCENARIOS DE IMPLEMENTACIÓN

A partir de las estimaciones de brechas, se proponen cuatro escenarios de implementación para mitigar las diferencias en cobertura entre la población afectada, objetivo y atendida en un período de 8 años (2026-2032). Cada escenario combina distintas dimensiones de priorización: vulnerabilidad, rango etario, tipo de programa y factibilidad financiera. Estas dimensiones determinan el orden de expansión en cobertura y el correspondiente aumento de costos.

El Escenario I prioriza los hogares con niños y niñas menores de 6 años y se implementa en cuatro etapas. La primera incluye a los niños y niñas de 0 a 5 años de los quintiles I y II, cubriendo todas las prestaciones. Posteriormente, se añaden el resto de los quintiles, seguido por la inclusión de niños, niñas y/o adolescentes de 6 a 17 años en los quintiles I y II, y finalmente el resto de los quintiles. Este enfoque permite focalizar inicialmente en la etapa de mayor retorno social y económico.

El Escenario II prioriza por quintiles de vulnerabilidad en cinco etapas, comenzando con el quintil I y sumando paulatinamente el resto hasta cubrir a toda la población afectada. Este escenario responde a la estructura tradicional de focalización utilizada por el Estado chileno, asegurando una implementación progresiva según los niveles de vulnerabilidad.

El Escenario III organiza la implementación según el tipo de prestación en tres etapas. En la primera, se entregan transferencias monetarias a todos los hogares con niños, niñas y/o adolescentes en situación de pobreza. En la segunda, se incluyen bienes y servicios, y en la tercera, las nuevas prestaciones. Este modelo destaca por su eficiencia, dado el menor costo relativo de las transferencias monetarias y su impacto directo e inmediato.

El Escenario IV, centrado en la factibilidad de implementación, prioriza la entrega inicial de transferencias monetarias y bienes y servicios de bajo costo¹⁷ a todos los hogares con niños, niñas y/o adolescentes en

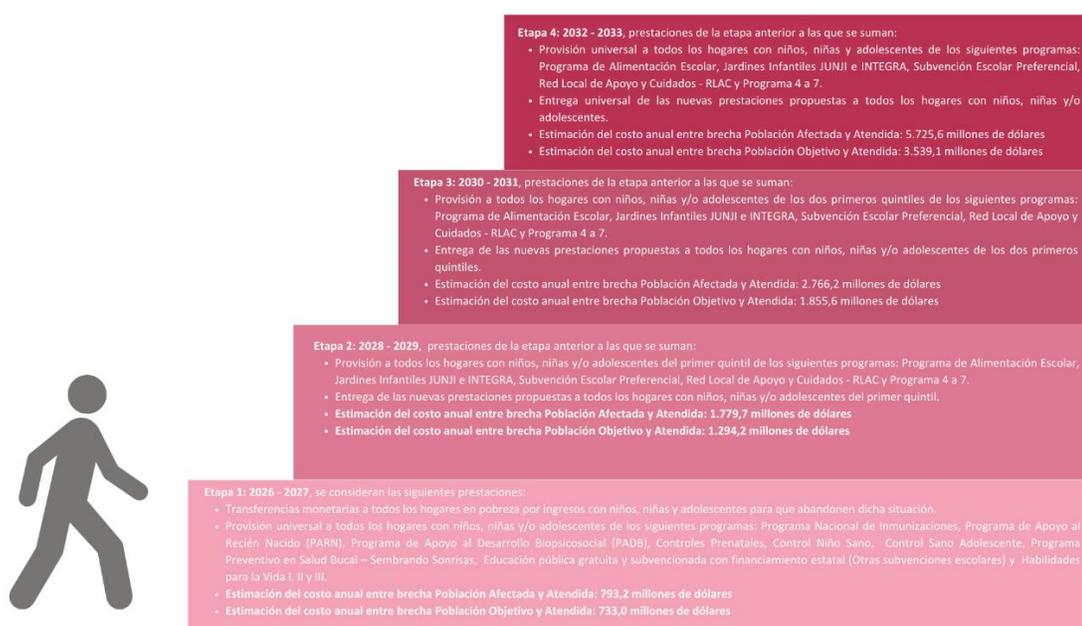
¹⁷ En el caso de la brecha en prestaciones consistentes en la provisión de bienes finales y/o servicios, se observa que si bien resolver la brecha entre población afectada vs. población atendida o la brecha entre población objetivo y población afectada requeriría de US\$4.967,63 o de US\$2.781,08 respectivamente, de los 16 programas contemplados en este análisis, solucionar la brecha en 11 de ellos requeriría menos del 10% de los recursos necesario para resolverla para la

pobreza. En etapas posteriores, se añaden prestaciones de alto costo y nuevas prestaciones, comenzando con el primer quintil y avanzando hacia los quintiles superiores. Este enfoque maximiza el impacto inicial con recursos limitados y asegura una expansión gradual y sostenible.

Las brechas específicas consideradas incluyen transferencias monetarias para superar la pobreza, bienes y servicios (diferencias entre población atendida, objetivo y potencial), y nuevas prestaciones como el programa HIPPY para educación parental y el PASMI en salud mental. En el Escenario IV, resolver la brecha inicial con transferencias y prestaciones de bajo costo requiere US\$545 millones (0,17% del PIB), ampliándose progresivamente para incluir programas más costosos.

El siguiente esquema despliega la secuencia de implementación del escenario IV.

Ilustración 2: Síntesis Escenario de Implementación 4: Priorización por factibilidad de implementación



Fuente: Elaboración propia

totalidad de los programas. Considerando lo anterior, para el planteamiento del IV escenario las prestaciones se dividen en dos grupos: costo bajo y costo alto, a saber:

Prestaciones de costo bajo: Programa de Apoyo al Recién Nacido (PARN), Programa Preventivo en Salud Bucal – Sembrando Sonrisas, Controles Prenatales, Programa Nacional de Inmunizaciones, Habilidades para la Vida I, Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial (PADB), Habilidades para la Vida II, Control Niño Sano, Control Sano Adolescente, Habilidades para la Vida III, Educación pública gratuita y subvencionada con financiamiento estatal.

Prestaciones de costo alto: Red Local de Apoyo y Cuidados - RLAC , Subvención Escolar Preferencial, Programa 4 a 7

Programa de Alimentación Escolar, Jardines Infantiles

4. CONCLUSIONES

El análisis del piso de protección social para la niñez arroja conclusiones clave sobre la estimación de brechas en transferencias monetarias, bienes y servicios, y nuevas prestaciones, destacando avances metodológicos y desafíos pendientes.

A diferencia de estudios previos, este informe combina metodologías específicas para abordar una gama diversa de prestaciones. Mientras que investigaciones anteriores se enfocaron en transferencias monetarias, aquí se abordan también bienes y servicios específicos y nuevas prestaciones. Esto permitió estimar brechas en tres áreas principales: transferencias monetarias, simulaciones de seguro de desempleo para trabajadores informales y provisión de bienes y servicios.

En cuanto a transferencias monetarias, se identificó que, aunque el 67,39% de los hogares con niños, niñas y/o adolescentes en pobreza recibe algún subsidio, que en promedio equivalen a \$101.723, persisten 247.236 hogares en esta condición. Para eliminar la pobreza en estos hogares se requerirían US\$545 millones anuales, representando un incremento del 25% respecto de las transferencias actuales, con una transferencia mensual adicional promedio de \$162.611. Para los hogares en pobreza extrema, el monto necesario sería US\$133 millones anuales, con una transferencia adicional promedio de \$130.918. Estos recursos representarían solo el 0,17% del PIB y el 0,66% del gasto público. Adicionalmente, una simulación para trabajadores informales estimó que extenderle beneficios similares al seguro de desempleo costaría US\$189,5 millones anuales, equivalente al 0,06% del PIB.

Respecto de las prestaciones de bienes y servicios, se calculó que expandir la cobertura de los programas existentes hasta alcanzar a la población objetivo requeriría US\$2.698 millones anuales (0,85% del PIB). Si se busca cubrir la población afectada total, el costo subiría a US\$4.968 millones (1,57% del PIB). Programas como los Jardines Infantiles JUNJI/Integra y el Programa de Alimentación Escolar concentran los mayores costos debido a su alta población afectada y costos unitarios elevados. Por otro lado, algunos programas, como la Red Local de Apoyo y Cuidados, presentan baja cobertura actual, pero su ampliación no implica grandes costos relativos.

En relación con las nuevas prestaciones, se estimaron costos para programas de educación parental, salud mental y cuidado infantil. Para el programa HIPPI de educación parental, cubrir a toda la población afectada en un año costaría US\$2.800 millones, pero si se focaliza en padres primerizos, el costo sería solo US\$86 millones. Para el programa PASMI de salud mental infantil, se necesitarían US\$127 millones anuales. En cuanto a programas de cuidado infantil, no se requieren recursos adicionales, ya que su implementación reduciría la demanda de cupos en jardines infantiles existentes.

El Escenario IV prioriza la implementación de medidas con alta factibilidad, comenzando con transferencias monetarias y bienes y servicios de bajo costo para todos los hogares con niños, niñas y/o adolescentes en pobreza, asegurando un impacto inicial significativo con recursos limitados. Posteriormente, se suman progresivamente prestaciones de mayor costo y nuevas prestaciones, comenzando por los hogares más vulnerables (quintil I) y avanzando gradualmente hacia quintiles superiores. Este enfoque equilibra eficiencia económica y equidad, permitiendo una expansión sostenible de la cobertura y maximizando el impacto inicial en la reducción de la pobreza infantil y la mejora del bienestar.

El informe resalta desafíos metodológicos y de implementación. La calidad de los datos secundarios utilizados, como los provenientes de CASEN, fichas BIPS y Ex Ante, plantea limitaciones que deben abordarse mediante estandarización de metodologías, compatibilidad en el registro de datos y fortalecimiento institucional para garantizar calidad y precisión en las futuras estimaciones.

En síntesis, satisfacer las brechas identificadas requeriría una inversión moderada en relación con el PIB y el gasto público, destacando la viabilidad económica del piso de protección social. La priorización de transferencias monetarias y programas específicos en materia de educación parental y salud mental permitiría optimizar recursos y maximizar el impacto en la reducción de la pobreza y el desarrollo integral de la niñez en Chile. Mejorar la calidad de los datos y establecer mecanismos interinstitucionales robustos son pasos esenciales para consolidar este avance hacia una protección social inclusiva y efectiva.

Si bien el costo de implementar el piso de protección social para la niñez puede parecer significativo, es fundamental considerar el costo de no hacerlo. Desde una perspectiva ética, la falta de acción perpetúa la vulnerabilidad y la pobreza infantil, comprometiendo el desarrollo integral y los derechos fundamentales de miles de niños, niñas y adolescentes en Chile. La omisión en garantizar estas prestaciones afecta no solo su bienestar inmediato, sino también sus oportunidades futuras, generando desigualdades que se trasladan a lo largo de sus vidas.

Desde un punto de vista económico, la inversión en la infancia es una de las estrategias más rentables a largo plazo. Estudios internacionales han demostrado que cada dólar invertido en programas de desarrollo infantil temprano puede generar retornos de hasta siete veces el monto inicial, debido a la reducción de costos asociados a la salud, la educación, la justicia y la asistencia social en el futuro. No implementar estas políticas implica enfrentar mayores costos sociales y económicos en el mediano y largo plazo, como el aumento en la criminalidad, la baja productividad laboral y la dependencia de programas de asistencia.

En este sentido, el piso de protección social no debe verse únicamente como un gasto, sino como una inversión estratégica en el capital humano del país. Garantizar una base sólida de protección para la infancia contribuye al desarrollo económico sostenible y a la cohesión social, fortaleciendo la capacidad de Chile para enfrentar los desafíos futuros y consolidar una sociedad más equitativa y justa.



CSP · INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

www.sistemaspublicos.cl
República 701, Santiago

CiAE  UNIVERSIDAD DE CHILE **iE**
CENTRO DE INVESTIGACIÓN
AVANZADA EN EDUCACIÓN
INSTITUTO DE ESTUDIOS
AVANZADOS EN EDUCACIÓN
UNIVERSIDAD DE CHILE

www.ciae.uchile.cl
Periodista José Carrasco Tapia 75, Santiago