

Efecto de la PGU en la reducción de pobreza: evidencia de CASEN 2022

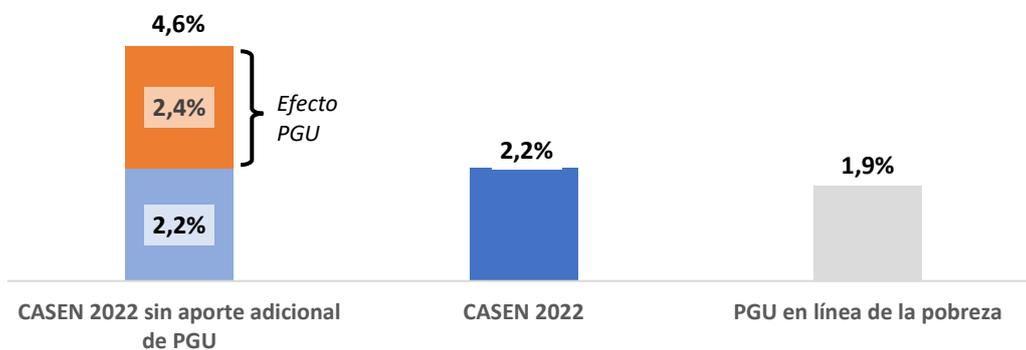
Karol Fernández, Matías Otth y Nicolás Rojas

Resumen ejecutivo

Utilizando los datos de CASEN 2020 y 2022 se evalúa el impacto de la PGU sobre la reducción de la pobreza. Para ello se construye un escenario contrafactual asumiendo la ausencia de PGU y se estima el porcentaje de la población que se ubicaría bajo la línea de pobreza en 2022 en este escenario. Con el fin de aislar el efecto de la PGU del impacto de los beneficios anteriores del Pilar Solidario (PBS y APS), el ejercicio también se realiza utilizando los datos de CASEN 2020. De este modo, la diferencia entre el resultado de ambos ejercicios es una buena aproximación del efecto que tuvo la introducción de la PGU en la reducción de la pobreza.

Los resultados muestran que a nivel población se puede atribuir una baja de 0,5 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza a la implementación de la PGU. Es decir, sin la PGU, la pobreza de 2022 hubiese sido de 7,0% en lugar del 6,5% registrado por la CASEN. Sin embargo, recordemos que la PGU es una transferencia focalizada a los adultos mayores de 65 años. Por ello, al considerar únicamente a este grupo de la población -el grupo objetivo de la PGU-, se observa que la PGU explicaría una reducción de 2,4 puntos porcentuales en la incidencia de pobreza para este grupo, lo que implica que en lugar del actual 2,2% de incidencia de pobreza para dicho grupo, sin PGU ésta alcanzaría 4,6%, lo que correspondería a un alza de más del doble.

Incidencia de pobreza en adultos mayores



Fuente: elaboración propia en base a CASEN 2022.

Como era de esperar, los mayormente beneficiados con la implementación de la PGU son los adultos mayores de 65 años de menores ingresos (primer decil), para quienes la PGU implicó una caída de 8,6 puntos porcentuales en la incidencia de pobreza, es decir, sin PGU la pobreza para este grupo habría sido de 18,9% en lugar del 10,3% registrado en CASEN 2022.

Curiosamente, al analizar los resultados por sexo, se encuentra que el mayor impacto se tuvo en la reducción de pobreza entre los hombres mayores de 65 años, para quienes la PGU implicó una reducción de 2,9 puntos porcentuales mientras que para las mujeres fue de 1,9 puntos porcentuales, ello implica que para los hombres en ausencia de PGU la pobreza habría alcanzado un 5,2% en lugar del 2,3% registrado, mientras que para las mujeres sin PGU la pobreza habría ascendido a 4,1% en lugar de 2,2%.

Adicionalmente, se evalúa el impacto que habría tenido sobre la incidencia de pobreza entre los mayores de 65 años si el monto de la PGU hubiese sido igual a la línea de la pobreza. Bajo dicho escenario, la pobreza habría caído del actual 2,2% a 1,84% (-0,36 puntos porcentuales), lo que equivale a que 9.239 adultos mayores hubiesen salido de la pobreza. Vale la pena mencionar que, en teoría, subir la PGU a la línea de pobreza dejaría a todos los hogares compuestos por adultos mayores de 65 años por sobre el umbral de pobreza. Sin embargo, en la práctica, para acceder a la PGU es necesario postular al beneficio, con lo que eventualmente hay potenciales beneficiarios que quedan fuera. De igual forma, pueden existir hogares liderados por adultos mayores donde la PGU sea el principal ingreso, que al distribuirse entre el resto de los integrantes no sea suficiente para superar el umbral de pobreza. Así, este resultado muestra que aumentar la PGU a la línea de la pobreza no es suficiente para que ningún adulto mayor quede fuera de la situación de pobreza, también se tendría que evaluar su entrega de forma automática para todos quienes cumplan con los requisitos de elegibilidad.

1. Antecedentes

Los resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) 2022 permiten evaluar, entre otras cosas, el impacto que tuvo la implementación de la Pensión Garantizada Universal (PGU) sobre la incidencia de la pobreza en 2022. Para este fin se compara el resultado efectivo del porcentaje de la población bajo la línea de la pobreza con un escenario contrafactual en el que no hubiese existido la PGU (ni otro tipo de pensión no contributiva). Se plantea, además, un segundo escenario hipotético, en el que la PGU hubiese igualado el monto de la línea de la pobreza, para contrarrestarlo con el efecto que habría tenido sobre la incidencia de pobreza efectivamente observada en 2022.

En enero de 2022, se aprobó la PGU, lo que significó un cambio radical en materia de pensiones. Esta corresponde a un beneficio estatal que reemplaza los beneficios de vejez del Sistema de Pensiones Solidarias (Pensión Básica Solidaria Vejez-PBS y Aporte Previsional Solidario Vejez-APS). Con la PGU se duplicó el gasto del Estado en pensiones, pasando de 1 a 2 puntos del PIB anual.

La PGU es una pensión no contributiva (aporte del Estado) que al momento de su aprobación consistía en un pago mensual máximo de \$185.000¹ para todos quienes no estén dentro de un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población mayor de 65 años². Con ello, la cobertura del Pilar Solidario se amplía desde el 60% de la población de menores ingresos, hasta el 90%.

El beneficio se otorga a todos quienes cumplan con los requisitos, coticen o no, tengan lagunas o no, sean informales o tengan trabajos formales, sigan trabajando o no. Antes, el Pilar Solidario, solo entregaba beneficios a los pensionados. Con la PGU el beneficio se obtiene al cumplir 65 años, esté pensionada la persona o no y, por lo tanto, es un incentivo para seguir cotizando y mejorando la pensión autofinanciada.

¹ Este monto se reajusta por inflación el 1 de febrero de cada año. A la fecha en la que se realizó la encuesta el valor de la PGU asciende a \$193.917.

² El 1 de abril de 2023 se modificó el requisito de focalización de población. A partir de ese momento se evalúa que la persona no integre un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población total del país. A la fecha de realización de la encuesta CASEN este cambió aún no se realizaba.

El calendario de pagos se dividió en dos grupos: para quienes ya eran beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias, alrededor de 1,7 millones de personas, se comenzó a pagar en febrero de 2022. Para el segundo grupo, correspondiente a los nuevos beneficiarios, es decir, quienes se encuentran entre el 60% y 90% de los grupos familiares de menores ingresos, los beneficios comenzaron a pagarse en agosto de 2022. Este grupo, fundamentalmente de clase media, nunca había recibido beneficios previsionales del Estado.

Por consiguiente, la CASEN 2022, al aplicarse entre noviembre de 2022 y febrero de 2023, logra recoger el primer año de la ley N°21.419, que implementa la PGU y también aumenta el valor y la población objetivo de un 60% a un 80% de la Pensión Básica Solidaria de Invalidez. De hecho, según sus datos, un total de 1.711.896 personas son beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS). Este número de beneficiarios está por debajo de las cifras oficiales de la Superintendencia de Pensiones, las cuales muestran que a noviembre de 2022 el total de beneficiarios del SPS ascendía a 2.187.809.

El resto del documento se estructura de la siguiente manera. En la sección 2 se presenta la importancia de la PGU entre los subsidios recibidos por la población. La sección 3 muestra la comparación de la incidencia de pobreza con PGU versus la situación hipotética en que no hubiese existido tal beneficio en CASEN 2022 ni la Pensión Básica Solidaria en CASEN 2020. La sección 4 muestra la comparación de la incidencia de pobreza efectiva en 2022 en comparación con el escenario hipotético en que la PGU se hubiese igualado el monto de la línea de la pobreza.

2. La PGU representa el 40,8% del total de subsidios que reciben los hogares

En el gráfico N°1 se desglosa la composición de los subsidios que reciben los hogares. Se destaca que la PGU equivale a un 40,8% del monto total distribuido en subsidios, seguido del Aporte Previsional Solidario con un 16,5%, la Pensión Básica Solidaria de Invalidez (7,6%), el Aporte para la Canasta Básica (7,2%), el IFE Universal (4,9%) y el Subsidio Único Familiar (4,6%).

Gráfico N°1 Distribución de los subsidios en CASEN 2022

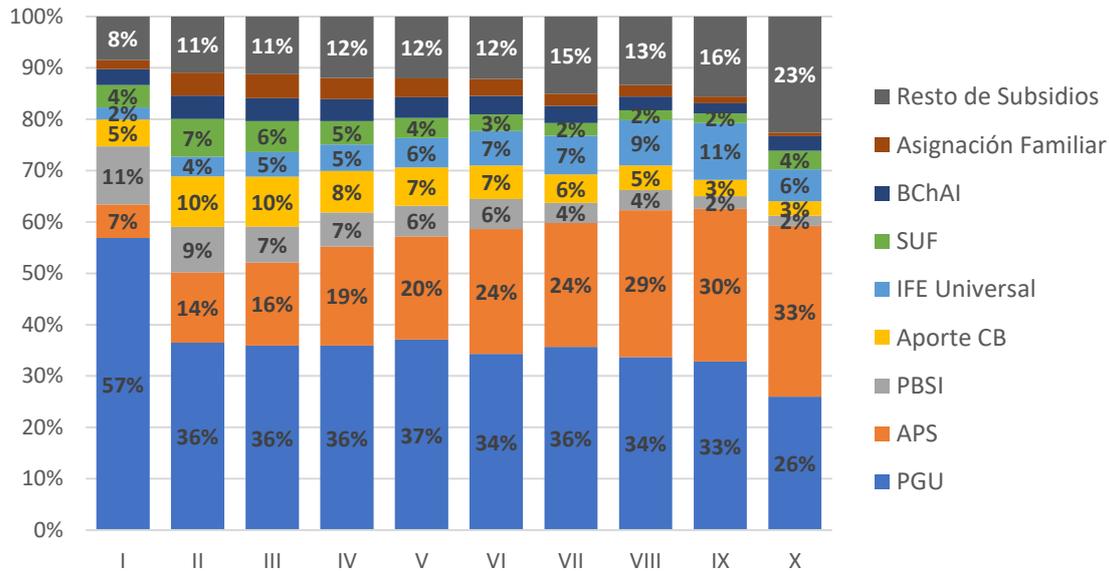


Fuente: elaboración propia en base a CASEN 2022.

*Resto de Subsidios incluye: Pensión por leyes especiales de reparación (2,0%), Aporte Familiar Permanente (2,0%), IFE Laboral (1,8%), Subsidio Agua Potable (1,3%), Bono de invierno (1,1%), Subsidio Protege (0,6%), Bono base familiar (0,4%), Bono al trabajo de la mujer (0,4%), Subsidio a la discapacidad mental (0,4%), Bono bodas de oro (0,3%), Otro subsidio del Estado (0,3%), Subsidio Empleo Joven (0,2%), Bono de Protección Familiar (0,2%), Bono por asistencia escolar (0,1%), Bono por control del niño sano (0,1%), Bono por logro escolar (0,1%) y el Ingreso Mínimo Garantizado (0,1%).

Al considerar la participación de los subsidios entregados según deciles de ingresos (gráfico N°2), se tiene que la PGU es el beneficio más importante en todos los deciles de ingresos, con la excepción del último decil (mayores ingresos), para quienes el Aporte Previsional Solidario (APS) cobra mayor relevancia en términos porcentuales. Como se mencionó anteriormente, la Ley N°21.419 (PGU) también aumentó el monto y la población objetivo de la Pensión Básica Solidaria de Invalidez. Este beneficio se ubica entre los de mayor peso en el total distribuido para quienes pertenecen a los primeros 6 deciles de ingresos (60% de la población más vulnerable).

Gráfico N°2: Importancia de los subsidios en cada decil de ingreso

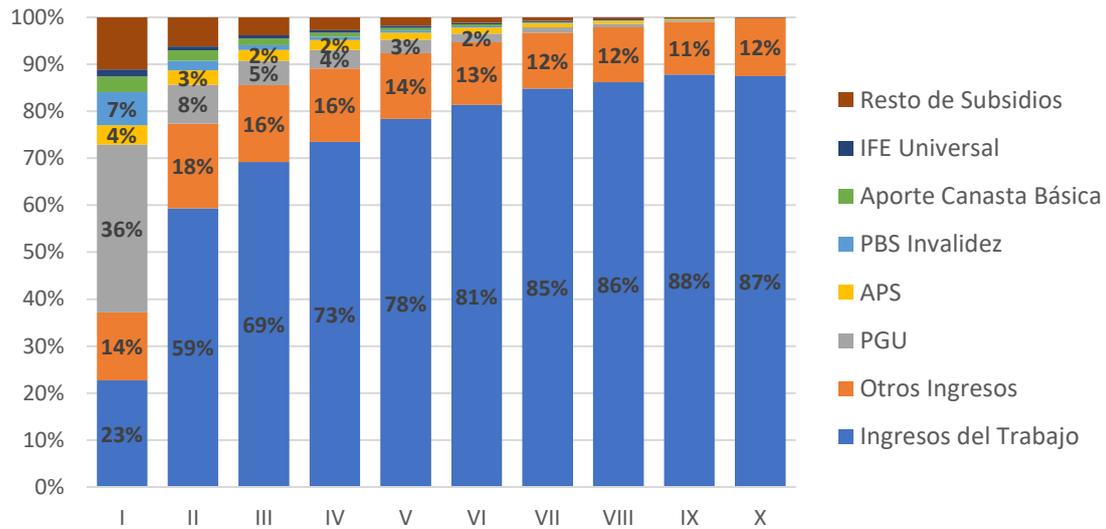


Fuente: elaboración propia en base a CASEN 2022.

Al comparar la composición de los ingresos de los hogares según deciles (gráfico N°3) se encuentra que, para el primer decil, el 36% (\$91.055³) del ingreso promedio proviene de la PGU, siendo el componente de ingreso más relevante para este grupo, incluso por sobre los ingresos del trabajo. Esto constituye un llamado de alerta para focalizar los esfuerzos en recuperar la capacidad para generar ingresos autónomos por parte del decil de menores ingresos. Para los deciles 2, 3 y 4, la PGU corresponde al 8%, 5% y 4% del ingreso promedio, respectivamente. En estos deciles el componente más relevante son los ingresos del trabajo, aumentando a favor de los deciles con más ingresos.

³ El detalle por monto se encuentra en el Anexo N°1.

Gráfico N°3: Descomposición del ingreso promedio según deciles de ingreso



Fuente: elaboración propia en base a CASEN 2022.

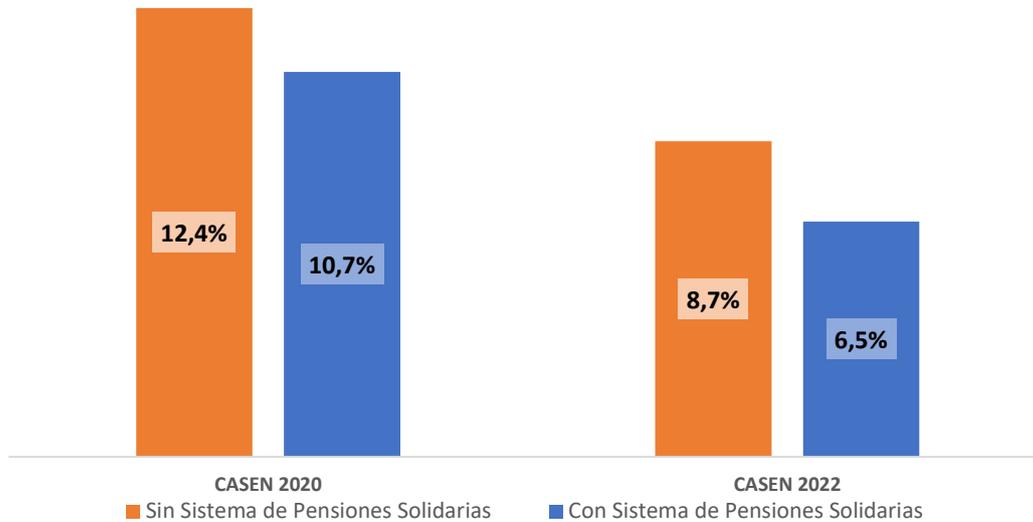
Notas: Otros ingresos considera los ingresos del capital, jubilaciones y pensiones autofinanciadas, entre otros.

3. Efecto de la eliminación de la PGU sobre la incidencia de la pobreza

A continuación, se presenta el análisis del impacto sobre la incidencia en la pobreza bajo el escenario hipotético de que no existiese la PGU ni ninguna otra pensión solidaria de vejez e invalidez. Para aislar el efecto de la PGU del impacto en la incidencia de pobreza de los beneficios anteriores del Pilar Solidario (PBS y APS), el ejercicio también se realiza utilizando los datos de la CASEN 2020. De este modo, la diferencia entre el resultado de ambos ejercicios es una buena aproximación del efecto que tuvo la introducción de la PGU en la reducción de la pobreza.

El gráfico N°4 muestra que la incidencia de la pobreza a nivel nacional habría alcanzado un 8,7% en 2022 si no hubiese existido la PGU (ni otra pensión solidaria), es decir, 2,2 puntos porcentuales por sobre el nivel efectivo. Por su parte, en 2020, la eliminación de los beneficios del Pilar Solidario habría implicado un alza de la pobreza de 1,7 puntos porcentuales. Así, **puede atribuirse a que la implementación de la PGU estaría explicando una reducción de 0,5 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza a nivel poblacional. Esto implica que en lugar del 6,5% de pobreza registrado en 2022, sin PGU ésta podría haber alcanzado un 7,0%.**

Gráfico N°4 Incidencia de pobreza: población total
Con y sin incluir el Sistema de Pensiones Solidarias

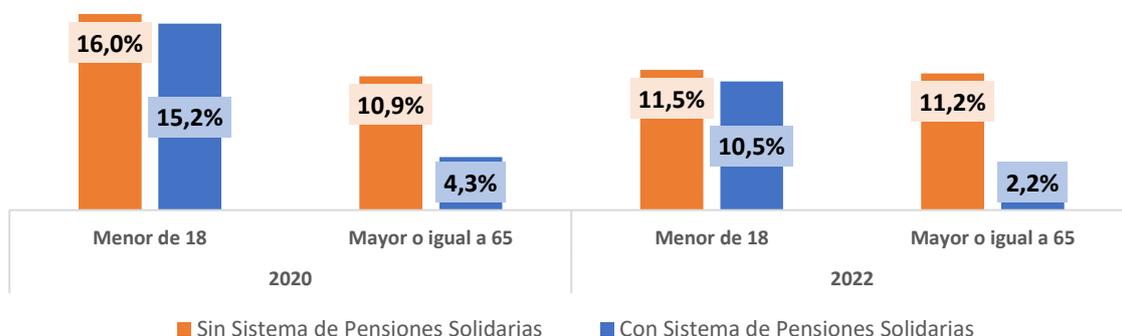


Fuente: elaboración propia a partir de datos de CASEN 2022.

Nota: En febrero de 2022 se implementa la PGU (ley N°21.419) en el Sistema de Pensiones Solidarias. De esta forma en CASEN 2020 están considerados la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario, tanto de vejez como de invalidez. Mientras que en CASEN 2022 se considera la Pensión Garantizada Universal, el Aporte Previsional Solidario de Vejez e Invalidez y la Pensión Básica Solidaria de Invalidez.

Con relación a la población de 65 años y más (gráfico N°5), en 2022 la pobreza habría sido de 11,2% sin la existencia de la PGU, en contraste con el dato efectivo de pobreza que para este grupo etario es 2,2%, es decir, que la ausencia de pensiones solidarias habría implicado un incremento de 9,0 puntos porcentuales en la incidencia de pobreza para los adultos mayores de 65 años. En 2020, el incremento en pobreza entre los adultos mayores habría sido de 6,6 puntos porcentuales si no existiera el Pilar Solidario. De esta forma, **se puede atribuir a la PGU una reducción en 2,4 puntos porcentuales en la incidencia de pobreza entre los adultos mayores. Ello implica que, sin PGU, la pobreza para este grupo habría sido de 4,6% en lugar de la cifra reportada de 2,2%, es decir, más del doble.**

Gráfico N°5 Incidencia de pobreza según tramos etarios
Con y sin incluir el Sistema de Pensiones Solidarias

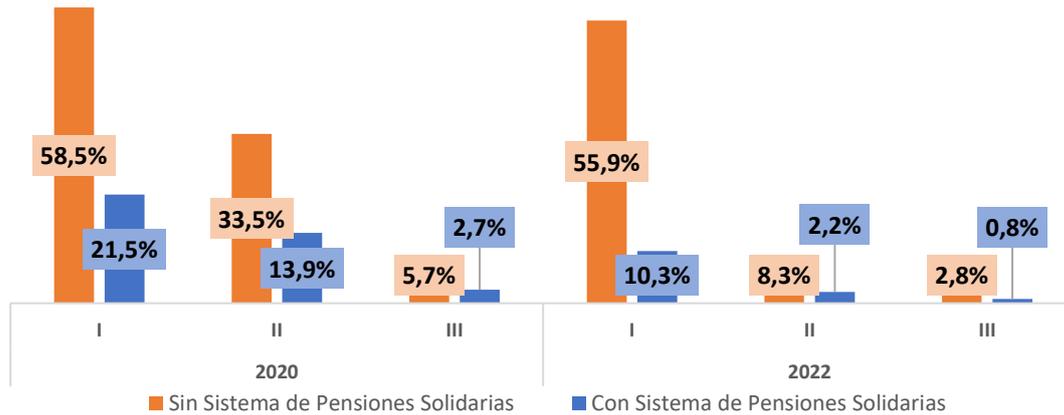


Fuente: elaboración propia a partir de datos CASEN 2022.

Al analizar el impacto de la PGU según los tramos de ingreso autónomo (gráfico N°6), se tiene que ésta ayudó a reducir especialmente los niveles de pobreza del grupo más vulnerable de adultos mayores (decil I). En 2022, la incidencia de pobreza en el tramo de menores ingresos habría sido

de 55,9% en ausencia de PGU (y otras pensiones solidarias), mientras que al incluirse fue de 10,3%, es decir 45,6 puntos porcentuales de diferencia. En 2020, por su parte, la eliminación de los beneficios del Pilar Solidario habría implicado un alza de 37,0 puntos porcentuales en la incidencia de pobreza. Por consiguiente, **puede asociarse una caída de 8,6 puntos porcentuales para el segmento de menores ingresos de los adultos mayores con la implementación de la PGU.** Esto significa que en lugar de la cifra reportada en CASEN de 10,3% de incidencia de pobreza para este segmento, sin PGU, ésta podría haber sido de 18,9%.

Gráfico N°6 Incidencia de pobreza adultos mayores según deciles de ingreso
Con y sin incluir el Sistema de Pensiones Solidarias

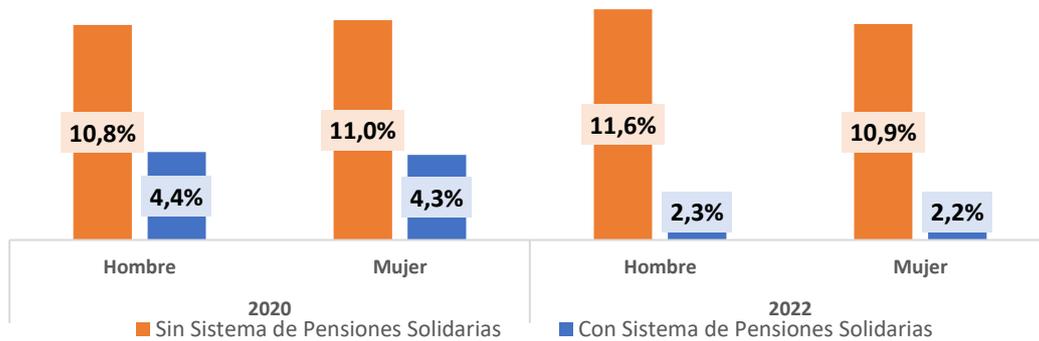


Fuente: elaboración propia a partir de datos CASEN 2022.

Respecto a la incidencia de pobreza entre los adultos mayores según sexo (gráfico N°7) se tiene que el efecto de las pensiones solidarias fue muy superior para los hombres. En el caso de las mujeres, en 2022, la incidencia de pobreza habría alcanzado un 10,9% sin pensiones solidarias, mientras que el resultado efectivo fue de 2,2%, es decir, 8,7 puntos porcentuales de diferencia; mientras que en 2020 la diferencia en pobreza con y sin pensiones solidarias fue de 6,8 puntos porcentuales. Así, **la PGU habría logrado reducir en 1,9 puntos porcentuales la incidencia de pobreza entre mujeres de 65 años y más, es decir, que se puede atribuir a la PGU una baja en la pobreza de 4,1% a 2,2% para ellas.**

Para los hombres, en 2022, la pobreza habría sido de 11,6% sin PGU ni otros beneficios solidarios, en comparación con el 2,3% efectivo, es decir 9,3 puntos porcentuales de diferencia. En 2020, la diferencia habría alcanzado 6,4 puntos porcentuales. Por tanto, **la PGU se puede asociar con una reducción de 2,9 puntos porcentuales entre los hombres de 65 años y más, lo que implica que sin PGU la pobreza habría sido de 5,2% en lugar de la cifra registrada de 2,3%.**

Gráfico N°7 Incidencia de pobreza en adultos mayores: sexo
Con y sin incluir el Sistema de Pensiones Solidarias

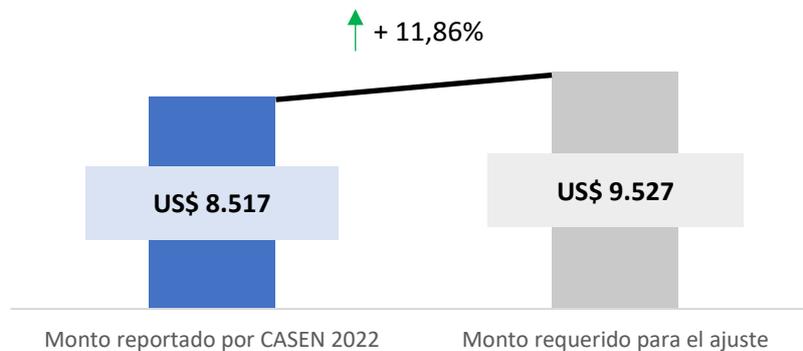


Fuente: elaboración propia a partir de datos CASEN 2022.

4. Efecto de incrementar la PGU a la línea de la pobreza

Para finalizar, se realiza un ejercicio sobre el impacto en la incidencia de pobreza bajo el escenario hipotético en el cual el monto asignado de la PGU (\$193.917) se iguala a la línea de la pobreza utilizada en CASEN 2022 (\$216.849). Para este ejercicio, a quienes reciben la PGU total se iguala el monto con la línea de la pobreza y para quienes reciben un aporte parcial se aplica un ajuste proporcional a la relación entre la línea de la pobreza, el valor de la PGU y el monto parcial reportado por los encuestados. En el gráfico N°9 se observa que incrementar la PGU a la línea de la pobreza hubiese implicado un alza en el monto asignado de 11,86%.

Gráfico N°9: Monto anual requerido para elevar PGU a línea de la pobreza
(millones de dólares a noviembre 2022)



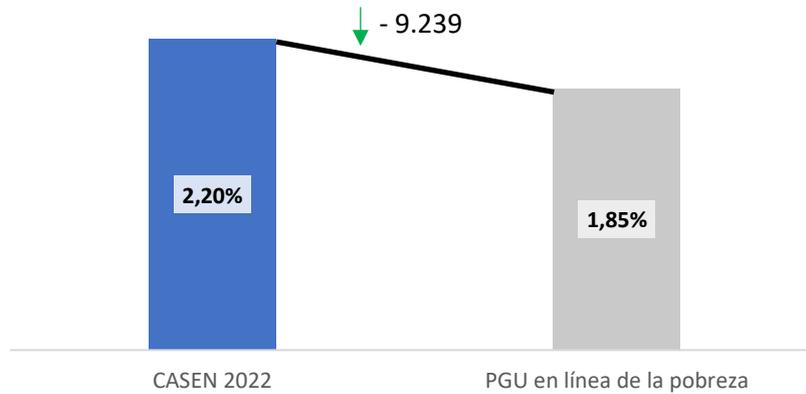
Fuente: elaboración propia a partir de datos CASEN 2022.

El efecto sobre la incidencia en la pobreza entre los mayores de 65 años se presenta en el gráfico N°10, que muestra **una disminución de este desde el actual 2,2% a 1,84% (-0,36 puntos porcentuales)**, lo que equivale a que 9.239 adultos mayores saldrían de pobreza con una PGU igual a la línea de la pobreza.

Vale la pena mencionar que, en teoría, subir la PGU a la línea de pobreza dejaría a todos hogares compuestos por adultos mayores de 65 años por sobre el umbral de pobreza. Sin embargo, en la práctica, para acceder a la PGU es necesario postular al beneficio, con lo que eventualmente hay potenciales beneficiarios que quedan fuera. De igual forma, pueden existir hogares liderados por adultos mayores donde la PGU sea el principal ingreso, que al distribuirse entre el resto de los

integrantes no sea suficiente para superar el umbral de pobreza. Así, este resultado muestra que aumentar la PGU a la línea de la pobreza no es suficiente para que ningún adulto mayor quede fuera de la situación de pobreza, también se tendría que evaluar su entrega de forma automática para todos quienes cumplan con los requisitos de elegibilidad.

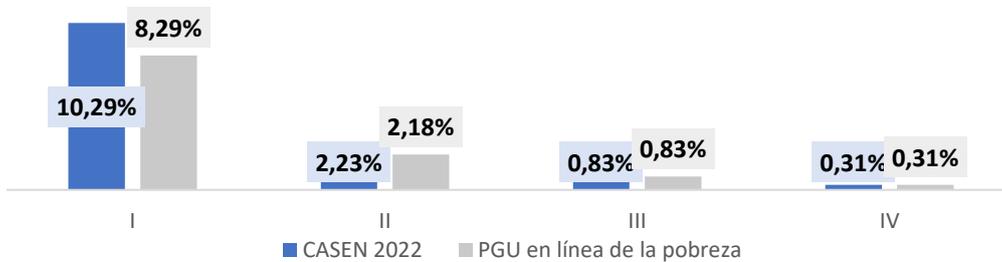
Gráfico N°10: Incidencia de pobreza en adultos mayores
(al elevar PGU a línea de la pobreza)



Fuente: elaboración propia a partir de datos CASEN 2022

Finalmente, al analizar el impacto de incrementar la PGU a la línea de la pobreza por decil de ingreso autónomo, la pobreza disminuiría 2,0 puntos porcentuales en el primer decil y en 0,05 puntos porcentuales en el segundo decil.

Gráfico N°11: Incidencia de pobreza en adultos mayores por decil de ingreso autónomo nacional
(al elevar PGU a línea de la pobreza)



Fuente: elaboración propia a partir de datos CASEN 2022.

Anexo N°1: Descomposición del ingreso promedio según deciles de ingreso

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Ingresos del Trabajo	\$57.951	\$296.736	\$445.767	\$552.763	\$714.378	\$897.265	\$1.020.540	\$1.317.758	\$1.774.656	\$3.641.762
Subsidios monetarios	\$160.073	\$113.100	\$92.975	\$81.747	\$69.303	\$58.485	\$39.802	\$32.030	\$19.149	\$8.524
APS	\$10.421	\$15.478	\$15.001	\$15.770	\$13.886	\$14.189	\$9.596	\$9.155	\$5.692	\$2.834
PGU	\$91.055	\$41.243	\$33.425	\$29.379	\$25.732	\$20.078	\$14.202	\$10.793	\$6.284	\$2.216
IFE Laboral	\$491	\$1.008	\$1.318	\$1.434	\$1.195	\$1.908	\$1.685	\$1.382	\$1.225	\$709
Ingreso Familiar de Emergencia	\$3.752	\$4.349	\$4.483	\$4.213	\$4.003	\$3.943	\$2.984	\$2.827	\$2.111	\$526
Leyes Especiales	\$4.449	\$2.011	\$1.152	\$1.855	\$1.424	\$702	\$690	\$572	\$383	\$409
Subsidio Único Familiar	\$6.922	\$8.255	\$5.599	\$3.699	\$2.715	\$1.881	\$982	\$621	\$365	\$308
Otros subsidios del Estado	\$124	\$282	\$214	\$130	\$69	\$98	\$380	\$155	\$140	\$264
Bono Chile Apoya de Invierno	\$5.021	\$5.148	\$4.171	\$3.521	\$2.762	\$2.111	\$1.351	\$853	\$376	\$242
Aporte para la Canasta Básica	\$8.416	\$11.160	\$9.020	\$6.599	\$5.157	\$3.807	\$2.212	\$1.521	\$613	\$241
Subsidio Protege	\$152	\$298	\$505	\$470	\$682	\$510	\$297	\$410	\$369	\$214
Pensión Básica Solidaria de Invalidez	\$18.097	\$10.049	\$6.524	\$5.428	\$4.144	\$3.441	\$1.561	\$1.266	\$473	\$169
Aporte familiar permanente	\$2.491	\$3.149	\$2.379	\$1.876	\$1.394	\$1.050	\$611	\$347	\$146	\$99
Asignación familiar	\$2.913	\$5.035	\$4.298	\$3.320	\$2.571	\$1.902	\$926	\$711	\$245	\$60
Bono de invierno	\$1.783	\$1.160	\$987	\$996	\$812	\$714	\$428	\$306	\$153	\$51
Bono al trabajo de la mujer	\$142	\$375	\$380	\$325	\$458	\$340	\$309	\$280	\$157	\$42
Subsidio Empleo Joven	\$30	\$140	\$150	\$146	\$210	\$229	\$229	\$136	\$122	\$38
Subsidio Agua Potable	\$1.678	\$1.624	\$1.437	\$1.267	\$970	\$845	\$601	\$385	\$162	\$35
Subsidio a la discapacidad mental	\$586	\$588	\$364	\$341	\$212	\$112	\$180	\$67	\$11	\$19
Bono bodas de oro	\$443	\$381	\$250	\$277	\$212	\$164	\$130	\$75	\$50	\$17
Bono base familiar	\$398	\$588	\$621	\$279	\$346	\$218	\$283	\$58	\$28	\$17
Bono Protección Familiar	\$283	\$315	\$283	\$146	\$157	\$99	\$68	\$43	\$14	\$5
Bono por logro escolar	\$102	\$140	\$112	\$68	\$51	\$26	\$13	\$9	\$5	\$4
Ingreso mínimo garantizado	\$14	\$47	\$59	\$75	\$63	\$53	\$56	\$42	\$12	\$2
Bono por asistencia escolar	\$177	\$152	\$124	\$51	\$36	\$32	\$18	\$7	\$6	\$2
Bono por control del niño sano	\$135	\$124	\$118	\$82	\$43	\$32	\$10	\$8	\$8	\$1

Fuente: elaboración propia a partir de datos de CASEN 2022.