

POLÍTICA SOCIAL PARA LOS ADULTOS MAYORES MÁS ALLÁ DE LA PGU

- Los recursos que anualmente se destinan a financiar la PGU son significativos. En 2024 se destinó cerca de 1,7% del PIB, lo que evidencia su rol central en el sistema de protección social para la vejez. Además, es el programa con mayor ejecución presupuestaria entre los monitoreados por el Ejecutivo, representando un 14% del total de los recursos.
- En septiembre, con el inicio de la implementación de la reforma de pensiones, la PGU aumentó de \$224.004 a \$250.000 para las personas de 82 años y más. Esta ley estableció también que el Consejo Consultivo Previsional deba pronunciarse cada 4 años sobre la suficiencia de su monto, siguiendo la metodología vigente para determinar la línea de la pobreza y otras variables.
- En este sentido, la metodología de la línea de pobreza busca identificar hogares en situación de pobreza, por lo que no es adecuada para definir el monto de beneficios sociales como la PGU, ya que su propósito principal es el diagnóstico y la evaluación de la política social.
- Finalmente, es importante entender a la PGU como parte de una política social más amplia dirigida a los adultos mayores, el grupo relativamente menos pobre de la población.

A partir de septiembre de 2025, la Pensión Básica Garantizada (PGU) aumentó de \$224.004 a \$250.000 para las personas de 82 años y más. La PGU fue creada en 2022 y significó un cambio estructural en el sistema de pensiones solidarias al elevar los montos y la cobertura del beneficio, sobre todo para los sectores de ingresos medios. La Ley Nº 21.735 (Reforma de Pensiones), además de alzar el monto de la PGU, incorporó nuevos grupos de beneficiarios. De este modo, se proyecta que el gasto en beneficios previsionales solidarios superará, en régimen, el 4% del PIB.

En este contexto, la Reforma de Pensiones entregó al Consejo Consultivo Previsional el mandato de pronunciarse sobre la suficiencia de la PGU cada cuatro años, criterio que también analizó la Comisión para la Actualización de la Medición de la Pobreza durante la elaboración de su Informe recientemente publicado¹. Es, por lo tanto, pertinente revisar el impacto que ha tenido la PGU en los adultos mayores y dimensionar el resto de beneficios que recibe ese segmento de la población.

¹ Disponible en: <https://www.comisionpobreza.cl/>

¿QUÉ HA SIGNIFICADO LA CREACIÓN DE LA PGU?

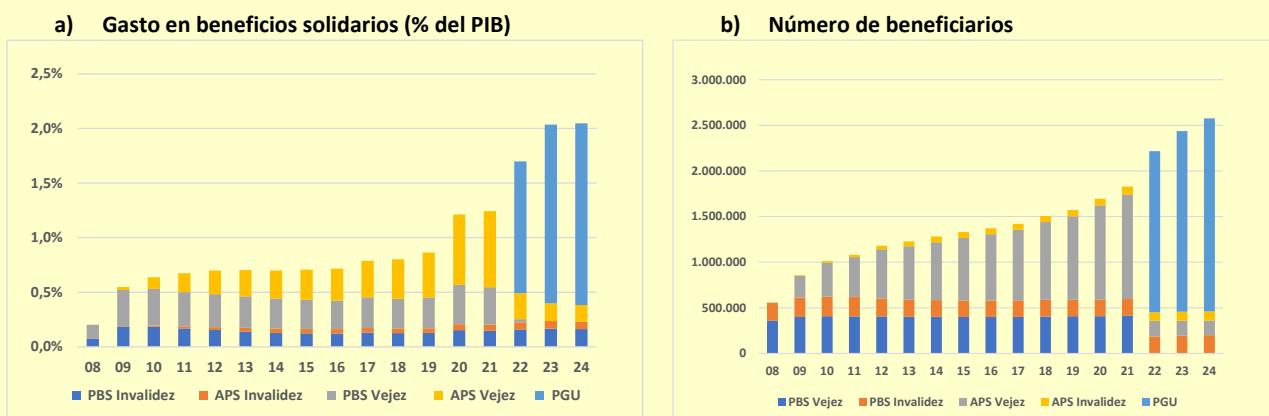
La PGU es otorgada a todos los mayores de 65 años, excluyendo únicamente al 10% de mayores ingresos^{2 3}, sin importar si están pensionados o no. Esto implicó una importante ampliación de la cobertura: el primer año sumó un 21% adicional de beneficiarios respecto del sistema anterior, pues el Pilar Solidario beneficiaba solo al 60% de la población más vulnerable.

De acuerdo al último informe de *Pensions at a Glance* (2022), la PGU, que equivale al 20,2% de los ingresos brutos promedios anuales⁴, supera en valor a los beneficios equivalentes que entregan los países de la OCDE (16,2%). Además, beneficia a un mayor número de personas: el 76% de los chilenos mayores de 65 años la recibe. Le siguen Dinamarca y Corea del Sur, con un 70% de beneficiarios y Australia con un 58%.

Datos más recientes muestran que la cobertura de la PGU ha ido subiendo. Según el último Informe del Consejo Consultivo Previsional, en 2024 fueron cerca de 2.575.633 personas que recibieron algún beneficio solidario previsional, de los cuales un 82% son beneficiarios de la PGU. Considerando los datos del Censo 2024, el 88% de los mayores de 65 años accedería a la PGU.

EN 2024 SE DESTINARON CERCA DE 1,7% DEL PIB A FINANCIAR LA PGU

Gráfico N°1. Gasto y cobertura de beneficios solidarios



Fuente: Informe Anual 2024 del Consejo Consultivo Previsional.

² También se amplió la cobertura de los beneficios solidarios de invalidez, que aumentó del 60% al 80% de la población más vulnerable.

³ Y quedan excluidos las personas cuya pensión base supere un umbral máximo determinado, que en 2025 es de \$ 1.210.828.

⁴ El ingreso bruto corresponde al salario anual antes de la deducción de impuestos y/o cotizaciones.

Esto ha significado que los recursos que financian distintos beneficios solidarios para la jubilación se han más que triplicado desde 2010⁵. En los últimos años, pasó desde 0,8% del PIB en 2021 (año previo a la creación de la PGU) a 2,05% del PIB en 2024, de los cuales 1,7 pp. se destinan a la PGU. La magnitud de los recursos fiscales consolida a la PGU como el programa con mayor ejecución presupuestaria en los programas monitoreados en 2024 por el gobierno (ver Gráfico N°1).

Este esfuerzo ha aumentado significativamente las tasas de reemplazo⁶, las que de acuerdo al estudio de Benavides y Vergara (2024)⁷, son superiores al 70% en todos los pensionados⁸ y superan el 170% en el caso de las personas de menores recursos.

LA PGU TRAS LA REFORMA DE PENSIONES

La Reforma de Pensiones elevó el monto máximo de la PGU a \$250.000 en un plazo de tres años. El beneficio será entregado de manera gradual según la edad de los pensionados, comenzando con quienes tengan 82 años y más, llegando a todos los mayores de 65 años en septiembre de 2027.

Además, se amplió la cobertura de la PGU a beneficiarios de pensiones de gracia, exonerados políticos, Ley Rettig y Ley Valech, quienes pueden acceder al beneficio si sus pensiones son inferiores al monto de la PGU. Desde septiembre de 2027, se incorporan, además, titulares de pensiones de montepío de Dipreca y Capredena, siempre que ésta sea la única pensión y su monto sea inferior a la PGU. El monto del beneficio que recibirán será la diferencia entre el montepío que reciban y el valor vigente de la PGU.

Estos cambios exigen una importante cantidad de recursos públicos: en régimen se requerirá alrededor de 0,3% del PIB adicionales cada año (equivalente a US\$1.500 millones en 2050)⁹, por lo que el total de gasto en beneficios solidarios superará los 4% del PIB (cerca de US\$ 14.000 millones).

⁵ Año que entró en régimen el Pilar Solidario aprobado en 2008.

⁶ La tasa de reemplazo (TR) es el porcentaje que significa el monto de pensión que recibe una persona respecto a la remuneración que recibió mientras trabajaba. Por lo tanto, su valor dependerá del periodo sobre el cual se calcule la remuneración.

⁷ "Estudio sobre tasas de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones bajo distintos escenarios". P. Benavides y R. Vergara (2024). Enero 2024. Encargado por la Superintendencia de Pensiones y la Dirección de Presupuestos.

⁸ Los autores consideraron el promedio de los últimos 12 meses con ingresos. Dato corresponde a la mediana en función de todos los pensionados vivos a diciembre 2022.

⁹ Informe Financiero Nº 31 del 21.01.2025.

¿Cómo se financiará? El Gobierno espera contar con el financiamiento necesario a través de la recaudación de la Ley Nº 21.713, de Cumplimiento Tributario, pero organismos internacionales como el FMI han advertido que la recaudación sería un tercio de lo estimado, es decir 0,5% del PIB¹⁰. En este sentido, en lo referido a la PGU, hubiese sido más conveniente haber incorporado “gatillos fiscales” que condicionaran los aumentos en el monto y cobertura de la PGU, tal como lo recomendó el Consejo Fiscal Autónomo (CFA)¹¹. Sin embargo, la reforma finalmente solo consideró una mayor gradualidad en el alza de la cotización en caso de una menor recaudación tributaria (pasando de 9 a 11 años), lo que se traduce en un ahorro marginal de recursos¹². Esto implica riesgos relevantes para la sostenibilidad fiscal, pues no hay garantías de que se cuente con los recursos necesarios para financiar el aumento de la PGU y otros componentes que requiere la reforma¹³.

ANÁLISIS DE SUFICIENCIA DEL MONTO DE LA PGU

La Reforma de Pensiones estableció que cada cuatro años, el Consejo Consultivo Previsional debe realizar un *análisis de suficiencia* del monto de la PGU, considerando la capacidad de la pensión para cubrir gastos básicos, siguiendo la metodología vigente para determinar la línea de la pobreza y otras variables, tales como el índice de remuneraciones y el crecimiento de la economía. El primer informe se realizará en 2028 y deberá proponer un monto (que no puede ser menor al vigente) e informar al CFA para que evalúe los efectos fiscales del cambio¹⁴. Estos insumos deben ser utilizados por el Ejecutivo para proponer eventuales alzas al monto de la PGU.

Este procedimiento enfrentará varios desafíos. En primer lugar, la metodología para determinar la línea de la pobreza¹⁵ tiene como fin identificar de manera objetiva a los hogares que se encuentran en esta situación, estableciendo el nivel de ingresos requerido para acceder a los bienes y servicios básicos. Esta metodología no debería usarse para definir beneficios sociales, ya que su finalidad es el diagnóstico, evaluación social y priorizar la política social en los grupos más carentes.

¹⁰ <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2023/English/1CHLEA2023003.ashx>

¹¹ Presentación ante la H. Comisión de Hacienda del Senado sobre Análisis de los aspectos fiscales de la Reforma Previsional (22.01.2025).

¹² Aproximadamente un ahorro acumulado de US\$1.134 millones (0,27% del PIB).

¹³ Además de la PGU, se requieren recursos fiscales para financiar el FAPP, los gastos del Estado como empleador, una menor recaudación fiscal y mayor gasto en la institucionalidad pública, por un total de 1,05% del PIB en 2050 (incluyendo la PGU).

¹⁴ El informe deberá incluir una estimación del gasto asociado al incremento y una opinión sobre las fuentes de financiamiento.

¹⁵ https://www.comisionpobreza.cl/docs/Comision_Pobreza-Informe_Final_Recomendaciones.pdf

En segundo lugar, incorporar el concepto de “suficiencia” para definir el monto de la PGU implica un juicio subjetivo (¿suficiente para qué?), además de ser un criterio que puede variar en el tiempo y que no es necesariamente compatible con la sostenibilidad financiera del Estado.

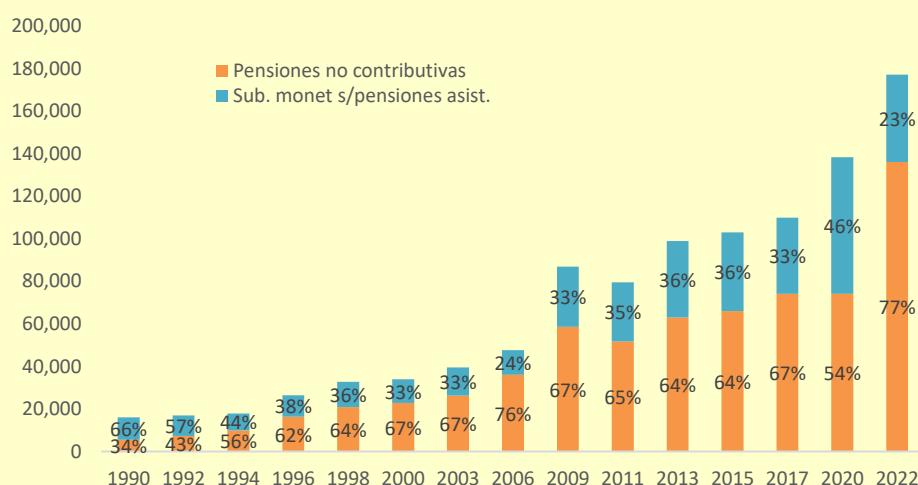
Cabe destacar que la Comisión para la Actualización de la Medición de la Pobreza abordó la posibilidad de adoptar el criterio de suficiencia de la jubilación como indicador del índice de pobreza multidimensional (IPM)¹⁶, sin embargo, esa idea se descartó por ser redundante con la medición de pobreza por ingresos y la subjetividad presente en la definición de este umbral.

UNA MIRADA MÁS COMPLETA A LA POLÍTICA SOCIAL ENFOCADA EN ADULTOS MAYORES

Es fundamental entender a la PGU como parte de una política social más amplia dirigida a los adultos mayores. Para ello se debe adoptar una mirada más integral sobre toda la oferta programática que proporciona prestaciones a este segmento de la población.

77% DE LOS SUBSIDIOS DEL PRIMER DECIL DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN SON PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS (2022)

Gráfico N°2. Subsidio monetario promedio para el primer decil, 1990-2022



Fuente: LyD sobre la base de encuestas CASEN.

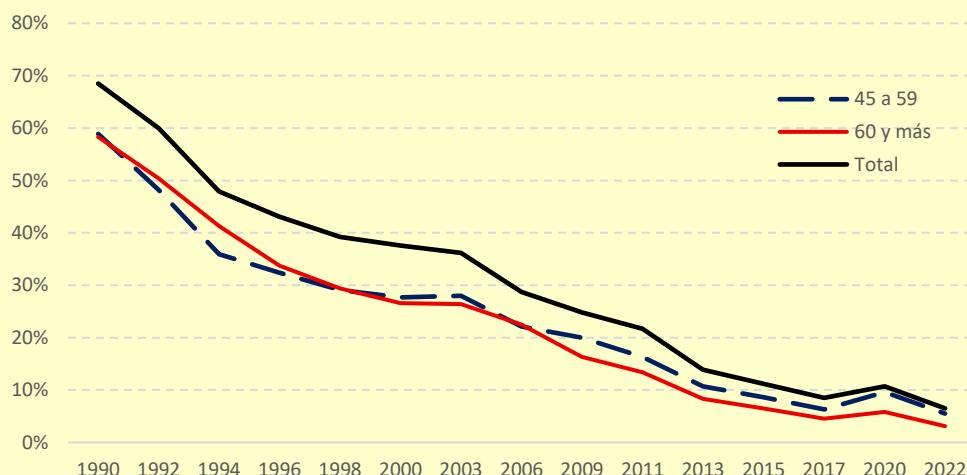
¹⁶ Corresponde a una medición que refleja las múltiples carencias que enfrentan las personas de manera simultánea, levantando la necesidad de generar intervenciones multisectoriales (p.86 Comisión 2025).

El Gráfico N°2 muestra la evolución del subsidio monetario promedio recibido por los hogares del 10% con menores ingresos autónomos del total de la población: mientras en 1990 estos hogares recibían alrededor de \$16.000 en subsidio monetario, en 2022 la cifra aumentó casi 11 veces, alcanzando los \$177.000. Además, la composición de las transferencias ha cambiado significativamente: si en 1990 solo el 34% de los subsidios correspondía a pensiones no contributivas, en 2022 este porcentaje llegó al 77%. Así, gran parte del incremento en subsidios se explica por las pensiones, especialmente por el aumento en cobertura y monto de la PGU.

Si bien los mayores de 60 años siempre han estado entre los segmentos etarios de menor nivel de pobreza (junto con el tramo 45 a 59 años), desde la implementación del Pilar Solidario (2006), la pobreza entre los mayores de 60 años pasó a ser la menor del país, siendo menos de la mitad que el promedio nacional (ver Gráfico N°3).

MAYORES DE 60 AÑOS TIENEN LA TASA MÁS BAJA DE POBREZA: 3,1%

Gráfico N°3. Tasa de pobreza metodología vigente por grupo de edad, 1990-2022



Fuente: LyD sobre la base de encuestas CASEN.

Por otro lado, si se considera el total de la oferta programática evaluada por DIPRES-SES en 2024, 26 de los 706 programas monitoreados están dirigidos a los adultos mayores y tienen un costo de \$10,6 billones anuales (28% del total de los programas monitoreados), siendo la PGU el programa con mayor ejecución en 2024.

Asimismo, los adultos mayores pensionados del 80% más vulnerable del país no tienen obligación de cotizar para salud y, pese a que solo el 8% de los mayores de 65 años arrienda la vivienda donde vive, igualmente existen políticas habitacionales

como el subsidio de arriendo para personas mayores¹⁷ y los condominios de viviendas tuteladas, diseñadas para los mayores de 60 años.

REFLEXIONES FINALES

Las recomendaciones para actualizar la medición de la pobreza muestran que hay una mayor población que no logra cubrir sus necesidades básicas, lo cual implica la necesidad de redireccionar la política social hacia aquellos grupos con mayores carencias que, en promedio, no son los adultos mayores. Es por ello, y por el alto costo fiscal de la PGU, que resulta inconveniente, vincular la medición de la pobreza y su línea con instrumentos como la PGU.

Además, debe reconocerse que Chile ya destaca respecto al promedio de los países OECD por cobertura y monto de los beneficios previsionales. Por lo tanto, resulta fundamental evitar que la PGU tenga incrementos que superen el reajuste por IPC. Es más pertinente vincular sus eventuales reajustes a variables macroeconómicas, como la existencia de holguras fiscales para su financiamiento y el impacto en el mercado laboral¹⁸, así como otras políticas que requieren de recursos del Estado, considerando también que la PGU debe entenderse como parte de una política social integral y de la oferta programática dirigida a los adultos mayores.

¹⁷ Que cubre hasta el 95% del precio del arriendo.

¹⁸ Serie de Informe Económico Nº 317 de Libertad y Desarrollo. Mayo 2024.