

CHILE

CAPÍTULO 10



¿Cómo aumentar la cobertura y la participación en el sistema de pensiones?: la experiencia chilena y una revisión de las mejores prácticas internacionales

Olga M. Fuentes¹

¹Actualmente es Directora Ejecutiva Alterna del Banco Mundial. Este capítulo fue escrito mientras se desempeñaba como Directora de Investigación Estratégica y Asuntos Internacionales de la Superintendencia de Pensiones de Chile y Vicepresidenta de la Organización Internacional de Supervisores de Pensiones (IOPS)

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se describe la experiencia chilena en la incorporación de los trabajadores independientes al régimen obligatorio de pensiones. La medida contempló un enfoque en dos etapas en las que, en una primera, los trabajadores independientes formales estaban por defecto obligados a cotizar, a través de un mecanismo automático de incorporación, pero contaban con la posibilidad de renunciar a dicha opción². En la segunda etapa, se introdujeron gradualmente y de manera definitiva las cotizaciones obligatorias, sin opción de renuncia.

El foco de política pública fue la incorporación de los trabajadores independientes formales que emiten boletas de honorarios por sus servicios, mediante un enfoque innovador basado en la economía del comportamiento³, utilizando como plataforma el pago anual del impuesto a la renta. Este documento aborda los principales resultados de la medida y la cobertura alcanzada.

El principal reto que el sistema de pensiones chileno aún tiene por delante es cómo incorporar a otros tipos de trabajadores, principalmente a los informales y a los que desempeñan trabajos atípicos que normalmente no cotizan a la seguridad social y/o no pagan impuestos sobre la renta.

Para abordar estas materias, en la siguiente sección se presenta la evolución reciente del mercado laboral en Chile, centrándose en los trabajadores independientes e informales. Más adelante, se describe la política que introdujo las cotizaciones obligatorias para los trabajadores independientes y se resumen sus principales resultados. Luego, en la siguiente sección, y en base a la experiencia y mejores prácticas internacionales, se identifican distintas opciones para seguir mejorando la cobertura y la suficiencia en pensiones. La última sección presenta los comentarios finales y resume las principales recomendaciones de política que emanan del análisis.

² Conocido en la literatura como “auto-enrolment with opting-out mechanism”

³ La economía del comportamiento estudia los efectos de los factores psicológicos, cognitivos, emocionales y sociales en las decisiones de los individuos y las instituciones, y analiza cómo esas decisiones varían respecto de las que emanan de la teoría económica clásica. Analizando los diferentes sesgos de comportamiento, es posible definir diferentes mecanismos para “activar” el comportamiento de los usuarios a favor de la toma de decisiones adecuadas. En el ámbito de las pensiones esto es especialmente importante. Las principales herramientas conductuales para mejorar el ahorro previsional consideran la simplificación de la toma de decisiones, el enrolamiento automático, la definición de opciones por defecto, la utilización de empujoncitos o “nudges”, los pre-compromisos, minimizar la sensación de pérdida, entre otros.

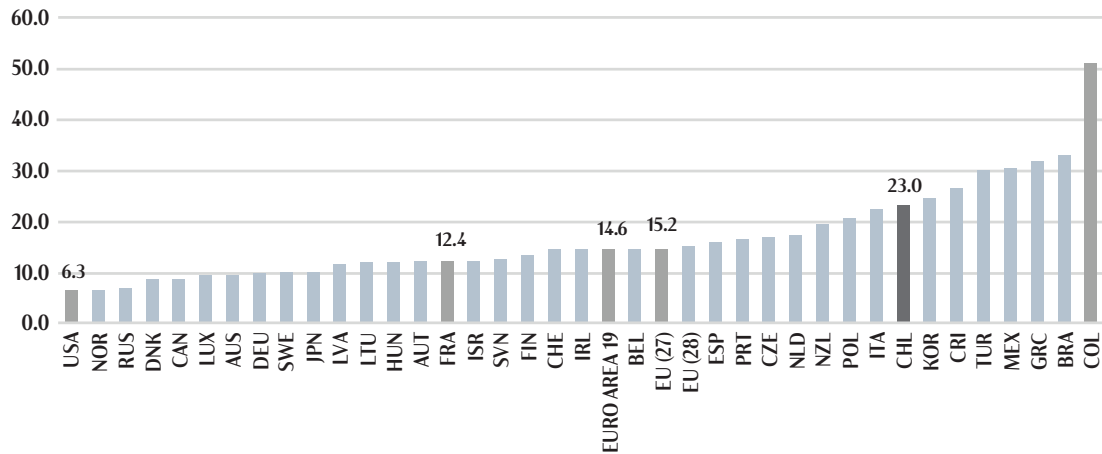
LA EVOLUCIÓN DEL MERCADO LABORAL Y LOS PRINCIPALES RETOS PARA AUMENTAR LA COBERTURA EN EL SISTEMA DE PENSIONES

El trabajo independiente y la informalidad son los principales desafíos que enfrentan los sistemas de pensiones para lograr una cobertura y suficiencia adecuada. Los trabajadores informales, los autónomos y, más ampliamente, los trabajadores con formas de trabajo no estándar (plataformas digitales de servicios a la carta, trabajo a tiempo parcial, temporal y/o a demanda puntual) no están ampliamente cubiertos por los sistemas de pensiones. En general, los sistemas de pensiones son obligatorios para los trabajadores dependientes y los trabajadores/funcionarios del sector público, pero son voluntarios para los trabajadores independientes. Algunos planes de pensiones no permiten la incorporación de los independientes e informales, como es el caso de los planes de pensiones ocupacionales, en los que sólo pueden afiliarse los empleados de las empresas que patrocinan dichos planes de ahorro previsional. Además, los trabajadores independientes, temporales y a tiempo parcial pueden tener un acceso restringido a los planes de pensiones, debido a los diferentes requisitos exigidos, como pueden ser umbrales de ingresos mínimos, un número mínimo de horas de trabajo y/o períodos mínimos de servicio.

En la Gráfica 10.1, se observa que Chile tiene una tasa de empleo independiente del 23,0% (en 2020), una cifra relativamente alta entre los países de la OCDE, si se compara con las economías de la Unión Europea (15,2%) y países como Estados Unidos (6,3%) y Francia (12,4%). Asimismo, en la Gráfica 10.2 destaca que Chile tiene una de las mayores tasas de empleo temporal (25,4% del empleo dependiente) entre las economías de la OCDE, situándose sólo por debajo de Corea (26,1%) y Colombia (27,3%).

Gráfica 10.1

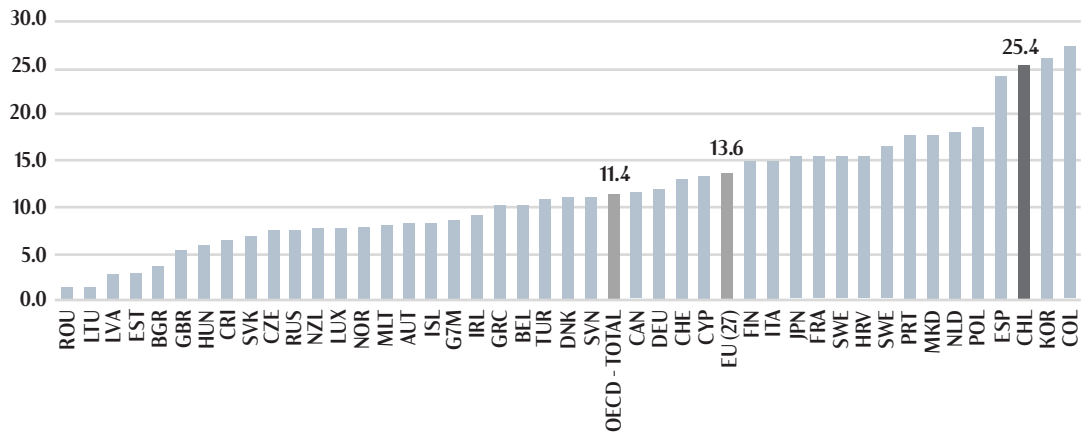
La tasa de empleo independiente en Chile es relativamente alta en comparación a los países OCDE (Año 2020 o último dato disponible)



FUENTE: OECD (2022), “Employment rate” (indicator), <https://doi.org/10.1787/1de68a9b-en> (acceso el 26 de mayo de 2022).

Gráfica 10.2

La tasa de empleo temporal en Chile se encuentra entre las más altas dentro de los países OCDE (Año 2020 o último disponible)



FUENTE: OECD (2022), “Employment rate” (indicator), <https://doi.org/10.1787/1de68a9b-en> (acceso el 26 de Mayo 2022).

A la hora de analizar los mercados de trabajo, es importante distinguir entre empleo formal e informal. Si bien los informales no cotizan al sistema de pensiones, en Chile, se les puede conceder una pensión básica no contributiva condicionada al cumplimiento de requisitos de focalización (residencia e ingresos del hogar por debajo de un umbral).

La distinción entre empleo formal e informal la proporciona el Instituto Nacional de Estadística (INE).⁴ Para medir las categorías de empleo formal e informal, el INE identifica tres grandes grupos de empleo: (1) asalariados y trabajadores domésticos remunerados, (2) trabajadores independientes (cuenta propia) y empleadores, y (3) familiares no remunerados. Para el grupo (1), un trabajador formal es el que paga las cotizaciones a la seguridad social.⁵ Para el grupo (2) un empleador o trabajador formal es el que posee una empresa del sector formal o emite boletas de honorarios por la prestación de servicios independientes. El trabajo familiar no remunerado se considera empleo informal.

La población ocupada en Chile llega a 8,3 millones, según cifras del año 2021.⁶ El Cuadro 10.1 muestra cómo se distribuye esta población por categoría ocupacional y estatus (formal/informal) siguiendo la clasificación de categorías laborales descrita en el párrafo anterior. La tasa de empleo informal alcanza en el periodo un 27,1% (27% para los hombres y 28% para las mujeres). Los trabajadores independientes formales representan el 9,2% de la población ocupada (unas 760 mil personas en 2021). Más de 2,2 millones de trabajadores son informales, es decir, no cotizan a la seguridad social. Entre ellos, 95 mil son trabajadores domésticos remunerados informales y 1,2 millones son trabajadores por cuenta propia informales.

⁴ INE (2021),

⁵ Para ser considerado un trabajador formal, el/ella debe cotizar simultáneamente a los sistemas de salud y pensiones.

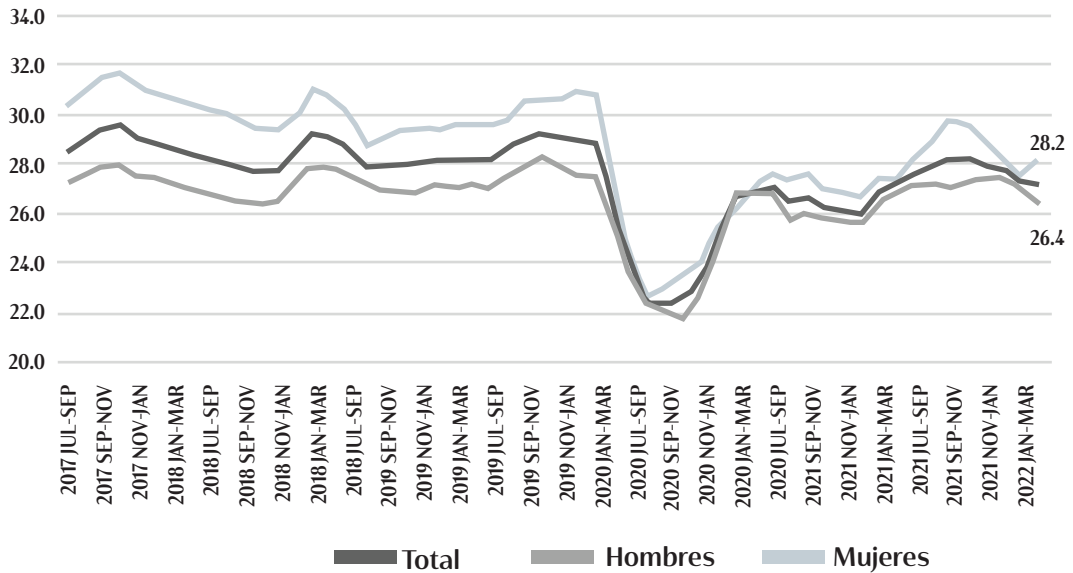
⁶ Empleo promedio de enero a diciembre de 2021 de acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo del INE.

Cuadro 10.1
Distribución de la población empleado de acuerdo con la categoría ocupacional y estatus basado en la ocupación principal en 2021

	Empleo Total (número de personas)	Formal (%)	Informal (%)	Total (%)
Empleados (privado y sector público)	6,007,604	62%	10%	72.6%
Trabajadores domésticos remunerados	210,204	1%	1%	2.5%
Empleadores	256,519	3%	0%	3.1%
Trabajadores independientes (cuenta propia)	1,736,479	7%	15%	21.0%
Trabajo familiar no remunerado	67,271	0%	1%	0.8%
Total	8,278,077	73%	27%	100%

FUENTE: Cálculos propios basados en la Encuesta Nacional de Empleo, INE (2021).

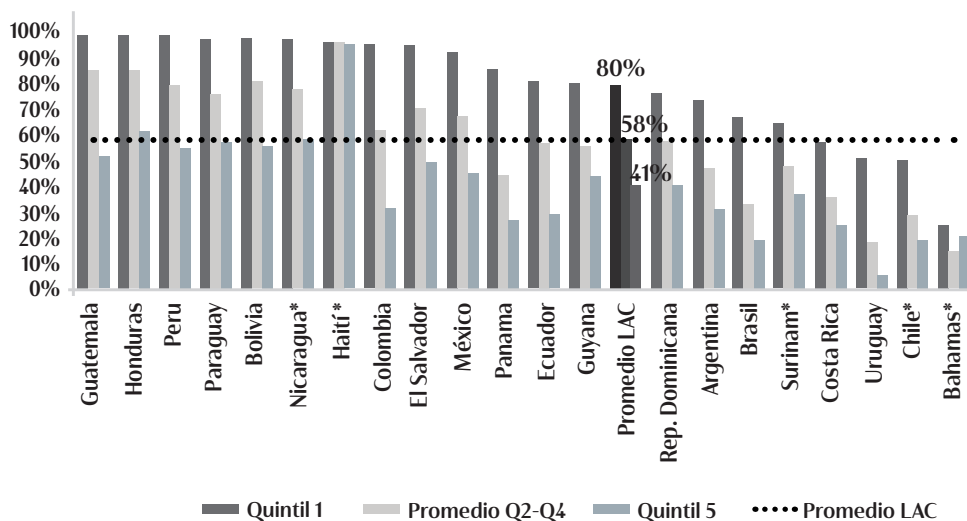
La Gráfica 10.3 muestra la evolución de la tasa de empleo informal, total y por género entre 2017 y el 1er trimestre de 2022. La evolución reciente indica que la tasa de empleo informal alcanzó el 27,2% en el primer trimestre de 2022. La tasa de informalidad media total para el periodo 2017-2022 es de 27,5. Al desagregar por género, se observa que la tasa promedio de informalidad de las mujeres es en promedio 2 puntos porcentuales más alta que la de los hombres (28,7% versus 26,6%). Es importante destacar la importante disminución de la tasa de empleo informal debido a la pandemia producto del COVID-19, especialmente en el 2º y 3º trimestre de 2020, periodo en el que se impusieron cuarentenas extremas y amplias restricciones a la movilidad, afectando en gran medida la producción y el empleo.

Gráfica 10.3Tasa de empleo informal (*Total y por género*)**FUENTE:** Estadísticas de Informalidad Laboral, INE 2021.

Las comparaciones internacionales sitúan a Chile con una tasa de informalidad inferior a la media de América Latina, como se muestra en la Gráfica 10.4. La tasa de informalidad media de América Latina se sitúa en torno al 60%. La misma gráfica muestra también las tasas de informalidad por quintiles. Se observan altos niveles de desigualdad, alcanzando la informalidad en Chile una tasa en torno al 50% para el primer quintil y de 20% aproximadamente para el último quintil. El promedio por quintil para América Latina es de un 80% de informalidad para el quintil más pobre y de 41% para el quintil de mayores ingresos.

Gráfica 10.4

Tasa de empleo informal para América Latina, por quintiles y total



*Nota: *Chile y Surinam (2017), Bahamas y Nicaragua (2014) y Haití (2012).*

Fuente: Elaboración propia basada en datos del BID/SIMS, 2020.

FUENTE: Blogs de IADB. <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/>

Los análisis previos ponen en contexto la relevancia del trabajo independiente e informal en Chile y además permiten dimensionar al grupo no cubierto por el sistema de pensiones, el cual alcanza a alrededor del 30% del empleo total.

En la siguiente sección se describen los avances y objetivos alcanzados con la incorporación de los trabajadores independientes formales al sistema de pensiones.

UN ENFOQUE INNOVADOR PARA INCORPORAR A LOS INDEPENDIENTES AL SISTEMA DE PENSIONES

La reforma de las pensiones de 2008 introdujo la obligatoriedad de cotizar para los trabajadores independientes formales.⁷ Esta política buscaba, por un lado, incorporar a los independientes que tenían como actividad principal la prestación de servicios

⁷ Algunos trabajadores fueron exentos, principalmente aquellos de bajos ingresos y quienes se encontraban cerca de la edad de jubilación.

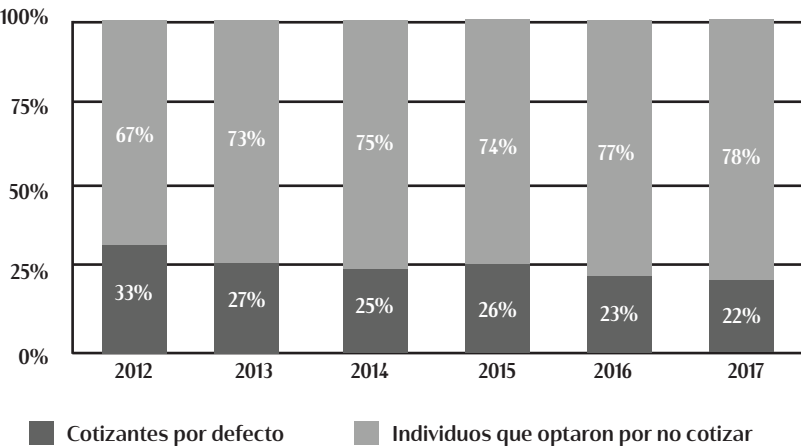
profesionales por cuenta propia, por los cuales recibían pago de honorarios y, por otro lado, aumentar el ahorro previsional de aquellos que siendo trabajadores asalariados y que solo cotizaban por dicho concepto, lo hicieran también por sus actividades como independientes.

Según el Cuadro 10.1 anterior, los trabajadores independientes en Chile representaban aproximadamente 1,7 millones de personas en 2021. Un número cercano de trabajadores emitió boletas de honorarios por servicios prestados de manera independiente como personas naturales. Estos dos grupos no son equivalentes, pero existen algunas coincidencias. Por un lado, los trabajadores independientes pueden no emitir boletas de honorarios, principalmente, porque trabajan en el sector informal. Por otro lado, no todos los trabajadores que emiten boleta por servicios otorgados tienen como actividad principal el trabajo por cuenta propia. De hecho, alrededor del 60% de los trabajadores emisores de boletas de honorarios cotizaron también a la Seguridad Social como asalariados en el periodo 2018-2020.⁸

La cotización de los trabajadores independientes se implementó en el marco del pago anual del impuesto a la renta para los salarios devengados a partir del año 2012. Durante este proceso anual, las cotizaciones previsionales se dedujeron por defecto del impuesto retenido durante el año anterior. Se estableció una opción de exclusión voluntaria durante los tres primeros años, y posteriormente dicha opción se amplió a tres años más. Dado el éxito que habían tenido los mecanismos de enrolamiento automático en países como Estados Unidos, Reino Unido y Nueva Zelanda, entre otros, se esperaba una alta tasa de adopción en el caso chileno. Si bien la medida fue considerada exitosa, la tasa de adopción fue relativamente baja en el contexto internacional, ya que aproximadamente el 75% de los trabajadores independientes optaron por no cotizar (ver Gráfica 10.5).

⁸ Cálculos basados en reportes agregados del Servicio de Impuestos Internos.

Gráfica 10.5
Enrolamiento automático y tasa de adopción



FUENTE: Cálculos propios basados en información agregada brindada por el Servicios de Impuestos Internos.

Nota: Los años en la gráfica se refiere al año en el que los ingresos fueron percibidos.

La tasa de adopción fue mayor en un comienzo (33% en 2012), pero se redujo gradualmente hasta el 22% en 2017. Alrededor de la mitad de los 2 millones de trabajadores que emitieron boletas de honorarios en 2017 estaban sujetos a la cotización obligatoria, pero solo 250 mil de ellos (el 22%) lo hicieron por defecto mientras que el resto optó por no hacerlo.

Una nueva ley aprobada en febrero de 2019 introdujo la obligatoriedad de las cotizaciones para los trabajadores independientes y se estableció un plazo de 10 años para cotizar íntegramente a la Seguridad Social, incluyendo las pensiones, la salud y los seguros de riesgo laboral, invalidez y sobrevivencia, así como el seguro que otorga licencia médica a padres para el cuidado de un hijo con una enfermedad grave.⁹ Para hacer efectivo el pago de las cotizaciones, la retención de impuestos tuvo que ajustarse a través de un incremento gradual desde el 10% vigente en el año 2019 hasta alcanzar el 17% en un periodo de 10 años.

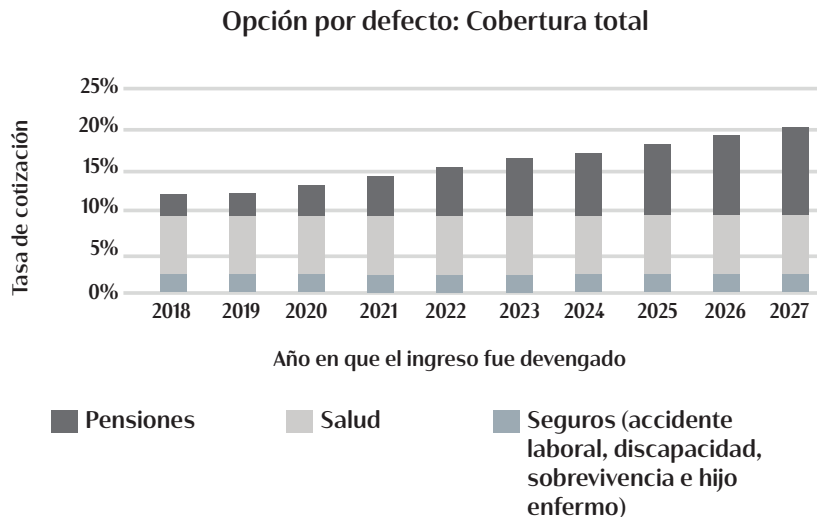
⁹El nivel de cotizaciones sobre el ingreso imponible es: 7% para salud, 11,14% para pensiones y 2,46% para los seguros de accidente laboral, discapacidad, sobrevivencia y permiso por hijo enfermo. Esto da un total de cotizaciones a la seguridad social equivalente a 20,6% sobre ingreso imponible.

Adicionalmente, las opciones por defecto y de exclusión iniciales se sustituyeron por dos regímenes alternativos, que se describen a continuación (ver Gráfica 10.6):¹⁰

- » **Cobertura total (opción por defecto):** Cotizaciones completas para todos los regímenes de seguros y de salud desde el primer año. El resto de las retenciones se destinan a pagar las cotizaciones para pensiones.
- » **Cobertura parcial:** Cotizaciones completas para todos los regímenes de seguros desde el primer año. Sólo se paga un porcentaje de las cotizaciones para salud y pensiones (considerando un factor sobre la base imponible que comienza en 5% y se incrementa cada año hasta llegar al 100% de la base imponible en el año 2027¹¹), por lo que hay una devolución de impuestos durante los primeros años.

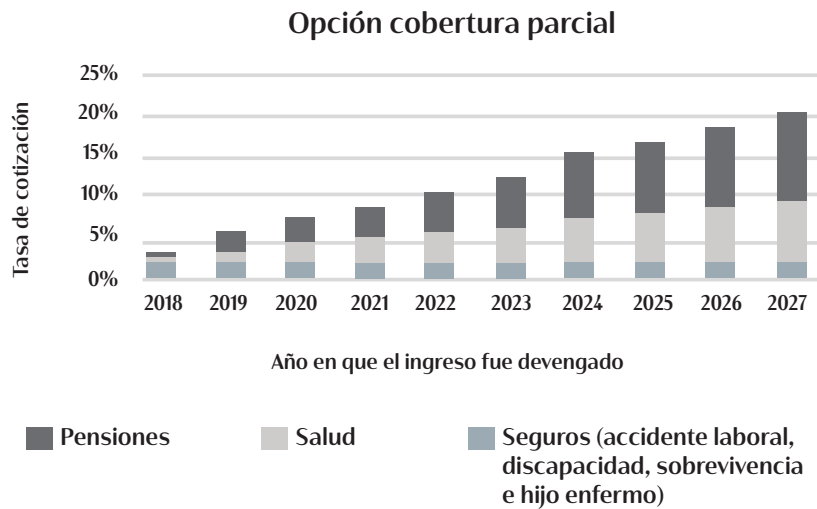
Gráfica 10.6

Evolución de las tasas de cotización como porcentaje de los ingresos de los trabajadores



¹⁰La tasa de retención de impuestos se aplica sobre el ingreso bruto anual. En cambio, la tasa de cotización para seguros, pensiones y salud se aplica sobre el ingreso imponible. Con una retención en régimen de 17% se logra cobertura completa y se alcanzan a pagar todas las cotizaciones comprometidas (seguros, salud y pensiones).

¹¹La progresividad se aplica desde el año tributario 2019 por un total de 10 años, multiplicando la base imponible anual por 5%, 17%, 27%, 37%, 47%, 57%, 70%, 80%, 90% y 100%, respectivamente.



FUENTE: Cálculos propios usando información pública disponible.

También se modificaron los criterios de exclusión tal y como se definen en el Cuadro 10.2:

Cuadro 10.2
Cambios en los criterios de exclusión

Exclusiones previas a la ley N° 21.133	Exclusiones vigentes Ley N° 21.133
Hombres nacidos el 01/01/1947 o antes Mujeres nacidas el 01/01/1952 o antes	Hombres nacidos el 01/01/1953 o antes Mujeres nacidas el 01/01/1958 o antes
Trabajadores con ingresos anuales provenientes de empleo independiente (medido como promedio mensual) menores a 1,25 veces el salario mínimo mensual.	Trabajadores con ingresos anuales provenientes de empleo independiente (medido como promedio mensual) menores a 5 veces el salario mínimo mensual.

FUENTE: Ley N° 21.133 que establece la incorporación de los trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios, a los regímenes de protección social, a partir de 2019

El cambio en los criterios de exclusión redujo aproximadamente a la mitad el número de trabajadores independientes elegibles a la cotización obligatoria. Sin embargo, bajo la nueva ley los trabajadores no pueden optar por no cotizar, por lo que el número efectivo de independientes que cotizó se duplicó, alcanzando cerca de 530 mil en promedio para las cotizaciones pagadas en el período 2019-2021. En 2019, alrededor del 15% de ellos siguió el régimen de cobertura total y el resto eligió la opción de menor cobertura. El porcentaje bajo cobertura total se incrementó a 20% durante el 2020-2021.

Esta política fue dirigida a los independientes formales, que representan el 9,2% de la población ocupada, considerando su ocupación principal. Esta política también alcanzó a los asalariados formales que realizan servicios por cuenta propia como segunda ocupación. Como se mencionó anteriormente, alrededor del 60% de los que emitieron boletas de honorarios también cotizaron a la seguridad social como asalariados.

Ahora, el principal desafío es cómo incorporar al sistema de pensiones al sector informal y a los trabajadores independientes formales con ingresos bajo el umbral requerido para cotizar obligatoriamente. De cara a reflexionar sobre políticas públicas factibles en el futuro para el caso chileno, en la siguiente sección se analizan diferentes iniciativas y estrategias internacionales que han logrado exitosamente incorporar a diferentes grupos de trabajadores al sistema de pensiones.

PARTICIPACIÓN Y COBERTURA DE LOS PLANES DE PENSIONES

A nivel global han surgido diferentes estrategias para lograr mayores tasas de participación en los planes de pensiones, y la experiencia internacional destaca 5 recomendaciones principales para los diseñadores de política pública. En primer lugar, los planes de pensiones deberían ofrecer mecanismos por defecto

para aumentar la adhesión a los planes. En segundo lugar, las iniciativas basadas en la economía del comportamiento han demostrado ser eficaces para aumentar la participación y el ahorro en los planes de pensiones voluntarios. En tercer lugar, los incentivos financieros y fiscales vinculados a un plan de pensiones también son útiles para aumentar la cobertura y el ahorro. En cuarto lugar, el uso de la tecnología es clave para simplificar el proceso de cotización, contar con planificación financiera accesible y facilitar el cotizar de manera flexible y de acuerdo con las necesidades individuales. Por último, la información, la prestación de servicios al cliente y la educación financiera deben ser una parte esencial de cualquier plan de pensiones que pretenda aumentar la participación y comprometer a los afiliados a contribuir de forma permanente. A continuación, se analizan las principales estrategias.

Diferentes estrategias para promover el ahorro voluntario en los planes de Contribución Definida (CD): opciones por defecto, incentivos financieros e iniciativas basadas en la economía del comportamiento

En los regímenes de CD, se han desarrollado opciones por defecto para simplificar la toma de decisiones de los individuos menos comprometidos. Estas opciones por defecto también son relevantes para los afiliados con menor educación financiera que no pueden elegir porque no son capaces de comprender la información relevante. Ejemplos de opciones por defecto en la fase de acumulación son las estrategias de inversión por defecto y la definición de proveedores por defecto para un plan de pensiones. Sin embargo, incluso los trabajadores más educados suelen encontrar las decisiones financieras asociadas a las pensiones muy complejas y se benefician de las opciones por defecto. El porcentaje de personas que utilizan una opción por defecto en algunos planes suele superar el 90%, incluso en países como el Reino Unido o Suecia.

La experiencia internacional indica que los incentivos fiscales y financieros son relevantes para aumentar el ahorro voluntario en pensiones. Dichos incentivos debiesen lograr que los individuos sean (al menos) neutrales entre el consumo actual y el ahorro para la jubilación. Los datos indican que los incentivos fiscales son mejores alternativas para los trabajadores con ingresos medios y altos. Mientras tanto, los subsidios o aportes estatales o del empleador son más adecuados para los trabajadores de ingresos bajos y medios. Otros incentivos financieros consideran el otorgar un subsidio para adquirir vivienda propia y la posibilidad de retirar anticipadamente un porcentaje limitado de los ahorros (a causa de circunstancias adversas como dificultad económica, desempleo o problemas de salud). El Cuadro 10.3 presenta diferentes estrategias aplicadas por un número seleccionado de países, Chile, Kenia, Nueva Zelanda, México y el Reino Unido.

Cuadro 10.3.
Estrategias seleccionadas para promover el ahorro voluntario

País	Estrategia
Chile	Incentivos tributarios para el ahorro voluntario bajo dos regímenes alternativos: 1) Deducción de impuestos para trabajadores con ingresos medios y altos. El ahorro voluntario es descontado de la base imponible para el pago del impuesto a la renta, y 2) Bonificación fiscal (<i>state matching contribution</i>) para trabajos de bajos ingresos. El ahorro voluntario bajo ambos regímenes puede ser retirado previo a la jubilación, pero esta sujeto al pago de impuestos, una penalidad y la devolución de la bonificación, según corresponda.
Kenia	Se promueve el ahorro voluntario utilizando <i>apps</i> móviles como iniciativa de inclusión financiera en una economía que mantiene altas tasas de informalidad.
México	Se promueve el ahorro voluntario a través de múltiples canales (tiendas de retail y de conveniencia, entre otros) utilizando tecnología de última generación.
Nueva Zelandia	Se introduce exitosamente el enrolamiento automático con mecanismo de salida (<i>auto enrolment with opting-out mechanism</i>) en los planes de pensiones, los que a su vez ofrecen algunas opciones de liquidez acotadas.
Reino Unido	Se introduce exitosamente el enrolamiento automático con mecanismo de salida (<i>auto enrolment with opting-out mechanism</i>) para los planes de pensiones ocupacionales.

FUENTE: Elaboración propia

Además, los planes de pensiones deben aprovechar las implicancias y lecciones de la economía del comportamiento. Una iniciativa basada en el comportamiento que ha demostrado tener un alto índice de aceptación es la afiliación automática con opciones de exclusión (“*auto-enrolment with opting-out mechanism*”). Se trata de un mecanismo eficaz para aumentar el ahorro voluntario y la cobertura de los planes ocupacionales de

¹² El escalamiento automático de las cotizaciones podría estar asociado a ajustes futuros de los salarios (por ejemplo, los ajustes salariales por inflación, las negociaciones colectivas, los aumentos asociados a una promoción o los incrementos de los salarios mínimos, entre otros)

pensiones, útil para incorporar a los trabajadores con formas de trabajo atípicas y a los trabajadores independientes. Además, puede combinarse con otras iniciativas basadas en el comportamiento, como el aumento automático de las cotizaciones.¹² El Cuadro 10.4 presenta el diseño de diferentes mecanismos de enrolamiento automático implementados en Chile (analizado en este capítulo), Nueva Zelanda, Reino Unido y Turquía.

Cuadro 10.4

Esquemas de afiliación automáticas: jurisdicciones seleccionadas

País	Año de implementación	Obligatorio para empleadores	Población objetivo	Ventana para “opting-out”	Tasa de cotización	Incentivos financieros estatales
Chile	2012-2017	n/a	Trabajadores independientes formales	Entrega anual de la declaración de impuesto a la renta	10% del ingreso imponible	Tratamiento tributario EET
Nueva Zelanda	2007	Si	Trabajadores dependientes nuevos con edades entre 18 y 64 años	Entre 2 y 8 semanas	Empleador: 3% mínimo; Empleado: 3% mínimo	50% de <i>matching contribution</i> con un límite máximo; subsidio para obtener vivienda propia
Reino Unido	2012	Si	Trabajadores dependientes con edad de al menos 22 años e ingresos sobre un umbral	1 mes, re-enrolamiento cada 3 años	8% mínimo (incluyendo una tasa mínima de 3% para el empleador)	Tratamiento tributario EET
Turquía	2017	Si	Trabajadores dependientes con edades bajo los 45 años	2 meses; re-enrolamiento cada 2 años	Empleado: 3% mínimo; Empleador: voluntario	25 % de <i>matching contribution</i> , subsidio de 5% de los activos al momento de la jubilación si toma una renta vitalicia

FUENTE: OECD pension Outlook 2018

Las mejores prácticas internacionales han identificado los siguientes elementos de buen diseño para promover los planes de pensiones voluntarios ofrecidos por empleadores:

- » Establecer por defecto un mecanismo de inscripción automática con opción de exclusión
- » Aumentar gradualmente la participación en el mercado promoviendo primero los planes de ahorro voluntario en las grandes empresas y, posteriormente, en las medianas y pequeñas
- » Permitir un proceso de reinscripción automática para aquellos trabajadores que decidan excluirse previamente del plan
- » Ofrecer incentivos financieros para participar (por ejemplo, cotizaciones por parte del empleador como complemento a la del trabajador (*matching-contributions*) y/o algunas opciones acotadas de retiro anticipado de los ahorros)
- » Simplificar el proceso de incorporación al plan
- » Ofrecer un producto financiero estándar como producto por defecto
- » Proporcionar información y educación sobre cuestiones financieras y de pensiones en el lugar de trabajo.

Adicionalmente, promover los planes de pensiones voluntarios a nivel ocupacional tiene la ventaja de incorporar a un gran grupo de trabajadores con efectos significativos sobre la cobertura y la suficiencia de la pensión. Esto es especialmente relevante para los trabajadores de ingresos medios, que en general no están cubiertos por los programas de asistencia de la seguridad social y/o las pensiones sociales.

Educación financiera para aumentar la conciencia de ahorro para la jubilación

Los planes de pensiones debiesen desempeñar un papel fundamental en la educación financiera de sus participantes. La evidencia internacional indica que, a nivel mundial, los conocimientos financieros son escasos¹³. La escasa comprensión

¹³ Lusardi (2019)

de los sistemas de pensiones impide que los afiliados tomen decisiones activas y bien informadas sobre temas relevantes. En general, las mujeres se enfrentan a más problemas financieros que los hombres, con un menor acceso a los mercados financieros formales y un menor uso de instrumentos de crédito. Además, las mujeres están en desventaja en cuanto a los resultados obtenidos en materia previsional, debido a que tienen mayor esperanza de vida que los hombres y tienen una baja participación en los mercados laborales formales.¹⁴ Los planes de ahorro previsional debiesen asignar recursos para proporcionar información y educación adecuadas sobre temáticas financieras y de pensiones a sus afiliados, relevantes para la toma de decisiones, prestando especial atención a los grupos más vulnerables (mujeres, bajos ingresos y afiliados jóvenes).

Uno de los principales retos de la educación financiera es diseñar intervenciones con resultados positivos y sostenidos en el tiempo. Si bien hay vasta evidencia y consenso internacional respecto a que el nivel de educación financiera de la población es bajo, hay menos evidencia sobre cuál sería una solución exitosa a esta problemática. El éxito de distintos programas de educación financiera es muy específico a cada país y lo que funciona en un país, mercado, grupo o periodo de tiempo puede no funcionar en otro.

Además, los sesgos de comportamiento, como la inercia, la procrastinación, el sesgo de retrospección y la aversión a las pérdidas, entre otros, muestran lo difícil que es incluso para individuos bien informados tomar buenas decisiones de forma proactiva. Esto indica que la información, la educación financiera y la comunicación a los afiliados deben combinarse con mecanismos de asignación por defecto adecuados e incorporados en un diseño de prueba-evaluación-adaptación con el objetivo de que las decisiones reales sean más sencillas y fáciles de tomar.

¹⁴ OECD (2016)

Es importante crear conciencia en los afiliados sobre la importancia de ahorrar para la jubilación. Educarles sobre lo que pueden hacer para aumentar las pensiones y fijar las expectativas en función de los ahorros acumulados y de los resultados del sistema de pensiones como un todo, considerando todos los pilares. La información y la educación deben abarcar desde la información general sobre el funcionamiento del sistema de pensiones, explicando las opciones disponibles durante la fase activa y de retiro hasta el asesoramiento personalizado para el plan de pensiones específico, centrándose en el objetivo de pensión de los afiliados.

La educación financiera debe ser un proceso continuo con información específica y mensajes claros y adaptados a las diferentes etapas de la vida del afiliado o participante del plan. Entre las mejores prácticas internacionales, algunos ejemplos destacados son el desarrollo exitoso de herramientas en línea e interactivas. Las herramientas de proyección de pensiones ya están disponibles en varios países y su uso es recomendado por organismos internacionales como la OCDE o la Organización Internacional de Supervisores de Pensiones (IOPS). El uso de herramientas interactivas permite incluir fácilmente mecanismos de incentivos para que los afiliados actúen y aumenten el ahorro. Los reportes o cartolas personalizadas son también una fuente de información relevante para los afiliados, para comunicar el ahorro total mantenido, las comisiones pagadas, y los rendimientos de las inversiones de los fondos de pensiones. En estos reportes personales resulta muy útil también incluir información sobre la pensión proyectada, y en función de este valor entregar recomendaciones respecto a cómo alcanzar la pensión deseada.

Herramientas en línea y proyecciones de pensiones personalizadas

La información personalizada y las herramientas en línea deberían incentivar a los afiliados a tomar decisiones que conduzcan a una mayor pensión. La IOPS ha analizado el diseño de las proyecciones de pensiones utilizadas en 26 de sus países miembros.¹⁵ Dichas proyecciones son proporcionadas tanto por los fondos de pensiones como por los reguladores. Las proyecciones de pensiones se proporcionan a través de calculadoras en línea o como comunicación periódica a través de los reportes y cartolas de información personalizada. Las principales consideraciones están relacionadas con la calidad de las proyecciones, la metodología (estocástica o determinista) y los supuestos subyacentes, los métodos adecuados para presentar los resultados y la transparencia de la información. En la mayoría de los países analizados es obligatorio proporcionar proyecciones de pensiones a los afiliados. Las gestoras de fondos previsionales y los proveedores de planes de pensiones son los que mayoritariamente ofrecen estas herramientas en línea.¹⁶ Pero también pueden ofrecerlas los reguladores.¹⁷ (ver Cuadro 10.5).

¹⁵ IOPS (2019)

¹⁶ Albania, Austria, Australia, Bulgaria, Canadá (Ontario y Québec), Hong Kong (China), Islandia, Italia, Jamaica, Lituania, Serbia, y Eslovaquia.

¹⁷ Chile, Hong Kong (China), México y Serbia.

Cuadro 10.5

Ejemplo de herramientas interactivas en línea para pensiones

País	Página web de la herramienta on-line
Chile	https://www.spensiones.cl/appsSP/simuladorPensiones/
Hong-Kong (China)	https://minisite.mpfa.org.hk/mpfie/en/retirement-planning-calculator/
Malasia	https://www.ppa.my/retirement-calculator/
México	https://www.gob.mx/consar/acciones-y-programas/calculadoras-de-ahorro-y-retiro

FUENTE: sitios web de cada jurisdicción.

La IOPS entrega recomendaciones sobre el diseño y presentación de herramientas de proyección, con el objetivo que su diseño sea el adecuado y se cumplan estándares mínimos de transparencia y comparabilidad. Las recomendaciones se detallan a continuación:¹⁸

- » Las herramientas en línea debiesen ser sencillas de entender y fáciles de usar.
- » Los afiliados debiesen poder realizar cambios en sus ahorros directamente en la misma plataforma en línea, inmediatamente después de haber utilizado el simulador de pensiones.
- » La metodología utilizada y los supuestos realizados debiesen darse a conocer a los usuarios para garantizar la transparencia, la comunicación adecuada y la comparabilidad entre los distintos escenarios.
- » Las proyecciones de pensiones debiesen ser personalizadas, en la medida de lo posible, para ofrecer un asesoramiento adecuado, y los supuestos utilizados debiesen ser razonables y no demasiado optimistas.
- » Los resultados presentados en la herramienta deben ser netos de costos.
- » Las herramientas de proyección de pensiones, los aspectos metodológicos, los principales supuestos y la divulgación deben cumplir con los requisitos normativos y legales definidos por el regulador y otras entidades competentes.

Un ejemplo internacional es el simulador de pensiones desarrollado en Chile,¹⁹ donde los afiliados pueden utilizar fácilmente la herramienta para observar el efecto en la pensión estimada producto del cambio en diferentes parámetros: posponer la jubilación, aumentar la densidad de las cotizaciones, aumentar el ahorro voluntario y cambiar la estrategia de inversión, entre otros. Fuentes et al. (2022)²⁰ realizaron un estudio experimental para evaluar si el simulador de pensiones es un

¹⁸ IOPS (2022)

¹⁹ Antolin y Fuentes (2012)

²⁰ Fuentes et al (2022)

mecanismo eficaz para aumentar el ahorro. Los resultados indican que la información personalizada aumenta el ahorro voluntario, sin afectar otras fuentes de ahorro, en un 12,6% tras el periodo de 12 meses posterior a la intervención. Los individuos optimistas, que sobrevaloraban la pensión que obtendrían, muestran un mayor aumento en sus cotizaciones voluntarias (17%) durante el mismo periodo. Sin embargo, los efectos en el ahorro no fueron permanentes, identificándose que al noveno mes de la intervención estos comenzaban a decaer. Estos resultados indican que los individuos necesitan contar con la información adecuada de antemano para tomar decisiones que mejoren su pensión. Como lo muestra el estudio, ofrecer información personalizada puede tener un impacto significativo en el comportamiento de ahorro y jubilación. Es crucial que existan mecanismos que garanticen que estas decisiones tengan efectos permanentes y no sólo a corto plazo, lo que se puede lograr con la introducción de “empujoncitos” (*nudges*), correos electrónicos con recordatorios, y el facilitar el ahorro voluntario a través de canales digitales.

Canales digitales y uso de la tecnología

Los canales digitales y el uso de la tecnología son muy útiles para aumentar la cobertura y el ahorro voluntario, ampliando los planes de pensiones para distintos grupos de trabajadores. La inclusión financiera aborda el desarrollo de herramientas digitales de ahorro que son costo-efectivas con el objeto de alcanzar a la población no cubierta, logrando que dichos productos de ahorro sean asequibles para los participantes y sostenibles para los proveedores que los ofrecen.

La aplicación móvil mexicana “Afore Móvil” y las iniciativas digitales desarrolladas por PinBox Solutions en Asia y África son ejemplos de iniciativas exitosas para aumentar la cobertura, involucrar a los afiliados con el sistema de pensiones y fomentar el ahorro voluntario.

La CONSAR en México desarrolló una estrategia integral para promover el ahorro voluntario a través de la ampliación de los

canales en los que se pueden realizar cotizaciones.

Para facilitar las formas en que los individuos pueden hacer depósitos en los planes de pensiones, las cotizaciones voluntarias en México se pueden hacer en una amplia gama de agencias minoristas, incluyendo tiendas de conveniencia y puntos de venta masivos. La aplicación móvil permite a los trabajadores independientes abrir una cuenta de ahorro previsional, hacer depósitos únicos o programados vinculados a una tarjeta de débito, y consultar los saldos de ahorro acumulados. La aplicación también envía mensajes que recuerdan a los usuarios la importancia del ahorro y muestra el punto de contacto más cercano de su proveedor del plan de pensión.

Para incentivar el ahorro voluntario, las gestoras de fondos de pensiones en México envían una cartola anual con una estimación de la pensión futura bajo diferentes escenarios de ahorro voluntario. Los proveedores de planes de pensiones han desarrollado sencillas campañas de comunicación centradas en los trabajadores de bajos ingresos y con menos formación financiera y ofrecen cuentas individuales de pensiones para los niños, en las que los padres pueden realizar ahorro voluntario a nombre de sus hijos.

PinBox Solutions es una empresa de tecnología de pensiones centrada en la inclusión financiera que diseña, desarrolla e implementa sistemas digitales de micro-pensiones que permiten e incentivan a los trabajadores informales e independientes a ahorrar para la jubilación. Las iniciativas digitales se pueden aplicar tanto para planes individuales como ocupacionales. pinbox Solutions ha colaborado con diferentes países en África y Asia (Ruanda, Kenia, Nigeria, Papúa Nueva Guinea, India, entre otros) en el diseño de sistemas digitales a medida y de bajo costo para aumentar la cobertura. Han desarrollado además un kit de herramientas de simulación de pensiones y dos plataformas específicas, donde la primera permite realizar ahorro previsional voluntario a través de WhatsApp y la segunda, denominada “Gift

a *pension*”, permite a los empleadores inscribir y realizar ahorros voluntarios para los trabajadores de ayuda doméstica.

COMENTARIOS FINALES

A través de un enfoque innovador aplicando las lecciones de la economía del comportamiento, los trabajadores independientes formales en Chile fueron inscritos automáticamente para contribuir por defecto al sistema de pensiones. En una primera etapa, tenían la posibilidad de optar por no cotizar. Gradualmente y a partir del año 2019 las cotizaciones de este grupo de trabajadores se harán obligatorias.

El reto sigue siendo incorporar a los trabajadores informales y a aquellos independientes no obligados a cotizar por encontrarse bajo el umbral de ingresos definido por la medida. Para abordar este reto, el capítulo va más allá de la experiencia chilena y realiza una revisión de las mejores prácticas internacionales para aumentar la participación y la cobertura en los planes de pensiones. Las principales recomendaciones se resumen a continuación.

Contar con opciones por defecto bien diseñadas es fundamental para aumentar la participación.

En los regímenes de CD, las opciones por defecto son un mecanismo adecuado para simplificar la toma de decisiones de los individuos menos comprometidos, pero también para promover la participación de los afiliados con menor educación financiera que no pueden elegir porque no comprenden la información relevante. Los mecanismos por defecto suelen atraer a la mayoría de los afiliados, por lo que no sólo aumentan la cobertura del plan, sino que también mejoran los niveles de eficiencia de los proveedores y generan importantes economías de escala. Además, son más sencillos y baratos de gestionar, ya que no es necesario realizar trámites explícitos con los afiliados, disminuyendo así costos de transacción. Estos mecanismos por defecto deben estar adecuadamente diseñados con el foco en optimizar el resultado

final relevante para el afiliado, es decir el nivel de pensión futura.

Los planes de pensiones debiesen utilizar estrategias basadas en la economía del comportamiento

La afiliación automática ha sido eficaz para aumentar la afiliación a los planes. Además, puede combinarse con otras iniciativas basadas en el comportamiento, como el aumento automático de las cotizaciones. El hecho de que un plan de pensiones pueda utilizar la afiliación automática dependerá de la legislación local y puede ser necesario un cambio legislativo o reglamentario para definir que los planes de pensiones están autorizados a inscribir automáticamente a los trabajadores. Diseños adicionales emanados del estudio de la economía del comportamiento consideran la posibilidad de ofrecer incentivos financieros y fiscales para promover el ahorro en pensiones, incluyendo la incorporación de contribuciones estatales y/o del empleador.

Proporcionar información clara y educación financiera a los participantes.

La información y la educación financiera deben ser una estrategia a largo plazo, con especial atención a los grupos más vulnerables (mujeres, trabajadores de bajos ingresos y jóvenes). El objetivo es crear conciencia en los afiliados sobre la importancia de ahorrar para la jubilación y educarles sobre lo que pueden hacer para aumentar el ahorro. La estrategia debe ofrecer, como un proceso continuo, información específica y mensajes adaptados a los afiliados en las diferentes etapas de la vida. Los planes de pensiones deberían desarrollar una herramienta de proyección de pensiones personalizada y proporcionar información prospectiva en los reportes o cartolas personalizadas enviadas a los afiliados. El uso de herramientas interactivas permite incluir fácilmente mecanismos de incentivos para involucrar a los afiliados en la toma de decisiones y aumentar el ahorro. Sin embargo, puede ser un reto llegar a los afiliados y generar un cambio significativo en su comportamiento, por lo que se debe ser cuidadoso en diseñar,

probar y adaptar el enfoque de una manera ágil y basada en la evidencia.

Ofrecer productos flexibles y costo-efectivos aprovechando las nuevas tecnologías

Los canales digitales son muy útiles para aumentar la cobertura y el ahorro voluntario, ampliando los planes de pensiones a distintos grupos de trabajadores. La inclusión financiera aborda el desarrollo de herramientas digitales de ahorro para la pensión que son costo-efectivas con el objeto de alcanzar a la población no cubierta, logrando que dichos productos de ahorro sean asequibles para los participantes y sostenibles para los proveedores que los ofrecen.

REFERENCIAS

- Antolin P, and O. Fuentes (2012). “Communicating Pension Risk to DC Plan Members: The Chilean Case of a Pension Risk Simulator”, *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, No 28, October 2012. <https://doi.org/10.1787/5k9181hxzmlr-en>
- Fuentes, O, J. Lafortune, J. Riutort, J. Tessada, and F. Villatoro (2022). “Personalized information as a tool to improve pension savings: results from a randomized control trial in Chile,” *Journal of Economic Development and Cultural Change*. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/epdf/10.1086/720718>.
- INE (2021). *Estadísticas de informalidad laboral: Marco conceptual y manual metodológico*. https://www.ine.cl/docs/default-source/informalidad-y-condiciones-laborales/metodologia/antecedentes-metodologicos/manual-conceptual-y-metodol%C3%B3gico-informalidad-laboral.pdf?sfvrsn=afad6bfc_7
- IOPS (2019). “Design and Supervision of Pension Projections in 26 jurisdictions”, *IOPS Working Papers on Effective Pensions Supervision*, No.34. <http://www.iopsweb.org/WP-34-IOPS-Design-Supervision-Pension-Projections.pdf>
- IOPS (2022). “Good practices for designing, presenting and supervising pension projections”. <http://www.iopsweb.org/IOPS-Good-practices-for-designing-presenting-and-supervising-pension-projections-2022.pdf>
- Lusardi, A (2019). “Financial literacy and the need for financial education: evidence and implications”. *Swiss Journal of Economics and Statistics* 155(1).

OECD (2018). *“OECD Pensions Outlook 2018”*, OECD Pensions Outlook, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2018-en

OECD (2016). *“Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills”*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258051-en>