

Centro Internacional de Globalización y Desarrollo

International Center for Globalization and Development

Documento de Trabajo

06

Working Paper

INFORME 1

Buenas Prácticas en Educación Previsional para su Aplicación en Chile*

Andrés Solimano y Diego Avanzini

3 de Febrero de 2009

*Preparado para la Subsecretaría de Previsión Social, Chile.

CIGLOB – www.coglob.org

Contact Us/ Contáctenos: contact@ciglob.org

Santiago - Chile



INFORME 1

1. Introducción

En un mundo en que crecientemente las personas toman sus decisiones de ahorro previsional (deciden sobre su incorporación a sistemas de pensiones basados en cuentas de capitalización individual, basados en *contribuciones definidas* en vez de *beneficios definidos*) se aumentan en forma significativa los requerimientos de información y de educación financiera y previsional, ya que las personas están obligadas utilizar esta información. Se vive, entonces, en un mundo más complejo, y para ello se debe estar equipado para tener éxito en este contexto. Conceptos como comisiones, tasa de retorno, perfiles de los fondos según riesgo y rentabilidad, y otros, no son de fácil manejo para la mayoría de la población que no ha recibido una *educación financiera formal* durante su vida estudiantil y laboral.

Quizás anterior a esto, pero cercanamente relacionado, se encuentra la necesidad de que la población esté informada de sus *derechos* y *deberes* en el área de la previsión y la protección social. Es importante considerar además que la población que debe tomar decisiones de retiro y pensiones es muy *heterogénea*: están los trabajadores de empresas del sector formal que normalmente cotizan en la seguridad social (Administradoras de Fondos de Pensiones –AFP– e Instituto Nacional de Previsión –INP); también hay un segmento importante de trabajadores del sector informal: micro empresas, trabajadores por cuenta propia, feriantes, comerciantes informales, pescadores artesanales, campesinos, que sencillamente no tienen mayor información sobre los sistemas de pensiones, ni su elegibilidad de acceso y las modalidades y opciones que

estos sistemas ofrecen. Tampoco se puede esperar una gran familiaridad de este segmento informal respecto de los beneficios a que acceden con la nueva reforma previsional referente a pensiones mínimas y pensiones universales.

2. Enfoque del Estudio

El estudio contempla dos partes principales: revisión de las experiencias internacionales, y propuesta de un modelo de educación previsional para Chile. Cada una de estas secciones requiere la adopción de herramientas analíticas de distinta índole.

Revisión de Experiencias Internacionales

El estudio y revisión de las experiencias internacionales se basa principalmente en la revisión de la emergente literatura relacionada con *fiscal and financial literacy*, es decir, con “alfabetización” en temas financieros y fiscales. La mayor parte de la experiencia internacional se focaliza en países desarrollados (Europa, Estados Unidos, Australia, Japón), con algunas incipientes experiencias en América Latina (Brasil, Argentina, Uruguay).

En general la evidencia empírica (Lusardi, 2008 ; Lusardi y Mitchell, 2007; Arenas et al., 2006; OECD, 2005) tiende a identificar cinco características del grado de información previsional y financiera, comunes a una gran cantidad de países de distintos niveles de ingreso por habitante y grado de desarrollo económico:

- (a) ausencia de planificación para el retiro por parte de las personas;
- (b) falta de adecuada información sobre planes de ahorro para la vejez;
- (c) falta de adecuada información sobre la operación de los sistemas de capitalización individual y, en menor grado, de la seguridad social estatal;

- (d) ausencia de *financial literacy* (alfabetización - educación financiera) en un rango amplio de instrumentos financieros; e
- (e) insuficiente grado de asesoría financiera y previsional por parte de los expertos, a la población objetivo, particularmente a grupos de ingreso bajo, mujeres y minorías étnicas.

Focalizándonos en estos aspectos de la experiencia internacional, se analizará la forma en que los países intentan educar a los beneficiarios del sistema previsional, se identificará el conjunto de problemas habituales considerados obstáculos para que las personas accedan a información de calidad sobre el sistema previsional, y se contrastarán las particulares características de los sistemas previsionales, y en qué medida estos difieren de la situación observada en Chile.

Esta parte del estudio nos brindará un marco cognitivo a partir de cual intentaremos desarrollar los lineamientos mínimos del modelo para Chile.

Propuesta de un Modelo de Buenas Prácticas en Educación Previsional para Chile

En base a la experiencia internacional, y teniendo en cuenta las particularidades de la legislación chilena y la heterogeneidad de sus población objetivo, se elaborará una propuesta de Modelo de Buenas Prácticas, delineando los objetivos que éste debería tener, y las posibles alternativas de acción.

El tema de la educación previsional y financiera en general está adquiriendo creciente importancia, ya que se busca que las personas gocen de mayor protección de ingresos en su vida post-laboral, durante la vejez. También se busca hacer más afectiva y cercana a la gente beneficiaria la administración de pensiones, dotándolos de mejores elementos para tomar

decisiones informadas sobre retiro y pensiones. Sin embargo, el grado de información y educación sobre el sistema de pensiones en Chile parece ser relativamente modesto.

Arenas et al. (2006), basados en la Encuesta de Protección Social de la Sub-Secretaría de Previsión Social y Microdatos - Universidad de Chile (año 2004) muestran que solo el 34 % de los encuestados sabían correctamente cual es la tasa de contribución de seguridad social. La falta de conocimiento de las comisiones cargadas por las AFP es aun mayor: sólo el 2 % de los encuestados saben cuales son estas contribuciones, y 0.5 % de los encuestados saben distinguir entre comisiones fijas y comisiones variables. Además, sólo cerca del 14 % de los afiliados saben en que fondo tienen sus pensiones en el sistema de AFP. Estos porcentajes son aun menores para los nuevos afiliados.

Tras el diagnóstico de una importante insuficiencia de información y educación previsional en la población, revisaremos los aspectos más importantes del sistema previsional chileno, incluyendo los importantes cambios introducidos en la Reforma Previsional de 2008, teniendo especial cuidado en determinar cuáles serían las capacidades y competencias mínimas requeridas para comprender la información y tomar decisiones.

También incluiremos en la propuesta alternativas de acción concretas, basadas en los sanos criterios de costo-beneficio, aprovechamiento de estructuras organizacionales y funcionales preexistentes, y la interacción con fundaciones privadas sin fines de lucro y organizaciones no gubernamentales que buscan elevar el nivel de educación financiera y de derechos de la población, con especial énfasis en el rol de los organismos sindicales laborales. Además, las instituciones financieras y empresas privadas con fines de lucro también tendrán un rol importante en esta iniciativa educadora, y propondremos la forma de integrarlas a esta tarea. Finalmente, el sector más importante en este escenario, el sistema de fondos de pensiones y sus

actores relacionados, tendrán un papel preponderante en la propuesta, no sólo como el medio a través del cual funciona la previsión social, sino como un agente educador comprometido con el bienestar de sus aportantes/beneficiarios.

En base a nuestra experiencia previa en el tema, para facilitar el análisis y la adecuación de los instrumentos y actividades propuestos, hemos considerado que el modelo de educación para Chile debe enfocarse a distintos niveles: uno **básico**, basado en la difusión e información de los derechos de las personas; y otro más **avanzado**, que equiepe a los beneficiarios con las conocimientos necesarios para entender conceptos de costos (comisiones) y beneficios, y que les dé herramientas para actuar, ya sea individual o colectivamente, para asegurar una adecuada protección social en la vejez. También creemos importante que las personas esten debidamente informadas de los riesgos de sus pensiones, particularmente en ciclos de crisis financieras. Es por ello que el modelo contemplará la educación que se requeriría frente a esta coyuntura.

También hemos considerado la problemática que una población tan heterogénea genera al momento de brindar educación. Por ello, consideramos que un modelo de educación previsional para Chile debe considerar las particularidades de la población objetivo. Es importante, entonces, adaptar y diseñar el tipo de educación previsional según la fase del ciclo vital en que se encuentre la persona (juventud, edad mediana, adulto, adulto mayor), la inserción laboral del sujeto (formal o informal), su nivel educativo y formación profesional, su nivel de ingresos, su ubicación geográfica, y otras características del individuo. Un sistema de educación previsional uniforme, que no tenga en cuenta las características socio-demográficas y económicas de la personas, es probable que no dé buenos resultados.

La propuesta separará a los involucrados según las siguientes categorías y niveles:

- (a) **La educación de derechos y deberes a nivel de pensiones y beneficios de la seguridad social.** Este es quizás un nivel menos técnico pero igualmente importante ya que es esencial que las personas tengan un conocimiento de sus derechos y responsabilidades, y estén familiarizados, vía campañas educativas, de la reforma previsional en aplicación desde Junio de 2008.
- (b) **Provisión de educación financiera y de pensiones a nivel de la educación secundaria.** Esto podría formar parte del currículo obligatorio de la enseñanza media chilena para equipar al estudiante ante las complejidades de un mundo más sofisticado en cuanto a sus mecanismos de protección social. Lo anterior tendría el beneficio de aprovechar que los jóvenes están estudiando (aprovechando economías de escala y de foco) para introducir esta educación. Además los jóvenes tendrán que enfrentar una serie secuencial de decisiones financieras: muchos, al entrar a la universidad deberán solicitar un crédito universitario, arrendar, o comprar una vivienda una vez graduados de la universidad o de la educación secundaria, abrir una cuenta de ahorro e inscribirse en una AFP. Si bien su “tasa de descuento” es probablemente alta (por ser jóvenes y ver el retiro como una decisión cuyos resultados se obtienen muy distante en el tiempo), es evidente que las decisiones financieras y de pensiones que hagan cuando jóvenes tendrán consecuencias de largo plazo muy importantes para ellos y sus familias.
- (c) **Educación previsional para el sector formal.** Las *empresas* tienen una responsabilidad central en proveer a sus empleados y trabajadores con la información adecuada sobre pensiones. La propuesta girará alrededor de una alianza estratégica entre empresas y expertos independientes en temas de

previsión social que no tengan relaciones de dependencia con las AFP, aunque conozcan sus modalidades de operación, comisiones y otras características operativas. También la Subsecretaría de Previsión Social puede ser una fuente importante de conocimiento y asesorías en esta materia que sean provistas en forma colaborativa con la empresa. Evaluaciones que se han hecho del rol de seminarios de educación previsional y financiera en Estados Unidos arrojan resultados positivos, pero no deslumbrantes, de la educación financiera. Según Lusardi (2008) cerca del 12 % de los asistentes a seminarios de EF o EP reportan cambios efectivos en las decisiones de edad deseada de jubilación (para sistemas en que esta es una opción individual) y 30 % reporta cambios en los objetivos de ingreso al momento del retiro. Estas evaluaciones destacan la necesidad que la educación financiera/previsional sea un *esfuerzo continuo* mas que una acción aislada, para ser efectivos.

(d) **Educación previsional para trabajadores del sector informal.** En este caso se trata de personas que no pertenecen a empresas formales con contratos, pagos de impuestos y acceso al crédito bancario de formal regular. Los trabajadores informales, y micro-empresarios y emprendedores independientes generalmente exhiben un mayor nivel de rotación laborales, menores salarios o ingresos que sus equivalentes en empresas medianas y grandes, y por ende, la capacitación (laboral, en pensiones, etc.) es vista – erróneamente por cierto— casi como un “lujo”. En este contexto, se puede esperar un grado importante de sub-inversión en capacitación en pensiones y educación financiera en el sector informal. Para contrarrestar estas tendencias este debe ser un pilar (el orientado a los informales) de educación de

pensiones importante con participación de la política pública. El caso puede ser más complejo aun para personas cuyas actividades laborales están distribuidas geográficamente en el territorio nacional en forma esparcida. Aquí el componente geográfico de la EP será importante. En la propuesta se presentará un modalidad concreta de cómo llegar a los informales.

(e) **Educación previsional para mujeres.** Los estudios internacionales (Lusardi, 2008) muestran una diferenciación de género en el grado de educación financiera que afecta negativamente a las mujeres las que muchas veces tienen un nivel de educación financiera y de pensiones inferior a la del hombre. Nuevamente, si las tasas de participación laboral en el sector formal de las mujeres son más bajas que la de los hombres, entonces descansar en la provisión de educación previsional a nivel de empresa formal puede llevar claros sesgos de género. Es por ello que el segmento femenino requiere del planteo de tácticas alternativas para llegar con la información hasta ellas.

Finalmente, la propuesta tendrá en cuenta que hay otras políticas, además de la educativa, para aumentar el grado de participación en los sistemas de pensiones y mejorar la protección social, aumentando el potencial de ahorro de la población. Entre ellos serán analizados los *sistemas de incorporación automática* en planes de pensiones de capitalización individual, una práctica que ha mostrado resultados muy efectivos en algunos países; y el análisis de *mejores prácticas internacionales relacionadas con la simplificación de los sistemas de pensiones y financieros* en general, como una variable clave para lograr buenos resultados en temas previsionales.

La propuesta tratará en detalla las *modalidades institucionales, de incentivos y financieras de la provisión de Educación Previsional* según los niveles y categorías enunciadas anteriormente.

3. Métodos y Actividades

La asesoría será realizada en el marco de la Bases Técnicas de la Licitación. La Contraparte Técnica será determinada por la Subsecretaría de Previsión Social.

La metodología de abordaje del problema contempla la realización de diversas actividades, y la aplicación de métodos analíticos de variada índole, algunos de los cuales se detallan a continuación sin significar que esta lista sea exhaustiva:

- (a) Revisión de literatura teoría sobre el tema.
- (b) Relevamiento de experiencias internacionales, con especial énfasis en los métodos empleados y los resultados obtenidos.
- (c) Contrastación de características de los sistemas previsionales entre los países estudiados, para determinar las diferencias con el sistema chileno.
- (d) Análisis de la aplicabilidad de los métodos relevados de la experiencia internacional al caso chileno.
- (e) Análisis de contenidos: estudio de las características sobresalientes del sistema previsional chileno y la reforma previsional reciente, y de las capacidades y competencias asociadas que deberían poseer los beneficiarios/aportantes del mismo.
- (f) Revisión de métodos de educación, y adaptabilidad al problema de educación previsional.
- (g) Entrevistas con funcionarios y personal técnico de la SSPS.
- (h) Entrevista con educadores, profesionales de la previsión social, y dependientes del sistema de AFP, a fin de recabar información sobre las problemáticas habituales en el asesoramiento previsional.

La información recolectada servirá de punto de partida para el diseño y propuesta del modelo de Buenas Prácticas en Educación Previsional para Chile.

4. Productos del Proyecto

Los productos del proyectos han sido determinados en las Bases Técnicas. Estos productos incluyen:

- (a) Informe Inicial (el presente informe): metodología y plan de trabajo.
- (b) Informe 2: revisión de experiencia internacional.
- (c) Informe 3: propuesta preliminar de modelo de educación previsional.
- (d) Informe Final y Presentación.

Para más detalle, remítase al pliego de Bases Técnicas.

5. Plan de Trabajo

El plan de trabajo se ha detallado en la Carta Gantt adjunta. Las fechas son tentativas, en particular la fecha de comienzo del proyecto que está supeditada a la firma del contrato y otras formalidades. Es por ello que se puso como fecha representativa, el Lunes 16 de febrero de 2009.

Las fechas de las reuniones con la contraparte serán acordadas oportunamente. Sin embargo, se ha propuesto (de acuerdo a lo estipulado en la carta Gantt), que se realicen a la semana siguiente de la entrega de cada informe, para que la contraparte pueda analizar los informes presentados, y se cumpla la finalidad de tales reuniones de obtener retroalimentación sobre la información presentada. Asimismo, se sugiere que las reuniones no sean demasiado cercanas a la presentación del siguiente informe, para brindar la oportunidad a los consultores de CIGLOB de introducir correcciones, incorporar información, y ajustar el rumbo del estudio, de ser necesario.

Finalmente, la fecha tentativa para el Informe 1 (es decir, el presente informe) es simbólica, dado que se está presentando con anticipación a dicha fecha.

En el Anexo se adjunta la Carta Gantt del proyecto.

6. Referencias Bibliograficas

Arenas, A., D. Bravo, J. Berhman, O. Mitchell, P. Todd (2006) “The Chilean Pension Reform Turns 25: Lessons from the Social Protection Survey” . NBER Working Paper 12401.

Gustman, A. and T. Steinmeier (2004) “What People Don’t Know about their Pensions and Social Security” en W. Gale, J. Shoven and M. Warshawsky (eds) Private Pensions and Public Policy, The Brookings Institution, Washington DC.

Lusardi, A. (2008) “Household Saving Behavior: The Role of Financial Literacy, Information and Financial Education Programs” NBER Working Paper 13824.

---- (2007) “How to Foster Saving and Participation to Pensions: A New Approach” Policy Brief , Dartmouth College.

---- and Mitchell (2007) “Financial Literacy and Retirement Preparedness: Evidence and Implications for Financial Education Programs” Pension Research Council Working Paper 2007-04, The Warthon School, University of Pennsylvania.

Subsecretaria de Previsión Social, Ministerio del Trabajo de Chile, Portal www.subprevsocial.cl

Miles, D. (2004) “The UK Mortgage Market: Taking a Longer –Term View” Working Paper, UK Treasury.

OECD (2005) Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies, Paris, France.