

Cómo fomentar el ahorro para el retiro entre los trabajadores de bajos ingresos e independientes

Los casos de Chile, Colombia, México y Perú

Mariano Bosch
Gustavo Caballero
Fabian Cofre
Stephanie Gonzalez
Anne Hand
Lukas Keller
Maria Teresa Silva-Porto

División de Mercados Laborales

NOTA TÉCNICA N°
(IDB-TN-1777)

Cómo fomentar el ahorro para el retiro entre los trabajadores de bajos ingresos e independientes

Los casos de Chile, Colombia, México y Perú

Mariano Bosch
Gustavo Caballero
Fabian Cofre
Stephanie Gonzalez
Anne Hand
Lukas Keller
Maria Teresa Silva-Porto

Noviembre 2019

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del

Banco Interamericano de Desarrollo

Cómo fomentar el ahorro para el retiro entre los trabajadores de bajos ingresos e independientes: los casos de Chile, Colombia, México y Perú / Mariano Bosch, Gustavo Caballero, Fabian Cofre, Stephanie Gonzalez, Anne Hand, Lukas Keller, Maria Teresa Silva-Porto.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1777)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Individual retirement accounts-Chile. 2. Individual retirement accounts-Colombia. 3. Individual retirement accounts-Mexico. 4. Individual retirement accounts-Peru. 5. Retirement income-Chile. 6. Retirement income-Colombia. 7. Retirement income-Mexico. 8. Retirement income-Peru. I. Bosch, Mariano. II. Caballero, Gustavo. III. Cofre, Fabian. IV. Gonzalez, Stephanie. V. Hand, Anne. VI. Keller, Lukas. VII. Silva-Porto, Maria Teresa. VIII. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Mercados Laborales. IX. Serie.

IDB-TN-1777

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2019 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.





CÓMO FOMENTAR EL AHORRO PARA EL RETIRO ENTRE LOS TRABAJADORES DE BAJOS INGRESOS E INDEPENDIENTES: LOS CASOS DE CHILE, COLOMBIA, MÉXICO Y PERÚ

Mariano Bosch, Gustavo Caballero,
Fabián Cofré, Stephanie González, Anne Hand,
Lukas Keller y María Teresa Silva-Porto

Noviembre 2019



CÓMO FOMENTAR EL AHORRO PARA EL RETIRO ENTRE LOS TRABAJADORES DE BAJOS INGRESOS E INDEPENDIENTES: LOS CASOS DE CHILE, COLOMBIA, MÉXICO Y PERÚ

Mariano Bosch, Gustavo Caballero,
Fabián Cofré, Stephanie González, Anne Hand,
Lukas Keller y María Teresa Silva-Porto

Noviembre 2019

RESUMEN

Este documento tiene como objetivo entender el potencial que tiene el ahorro voluntario para aumentar la cobertura previsional entre trabajadores de bajos ingresos e independientes en Chile, Colombia, México y Perú. Para ello, hace una revisión exhaustiva de las barreras de oferta, demanda e institucionales al ahorro para el retiro y expone posibles soluciones costo-efectivas para superarlas. El esquema de soluciones que se propone consiste en herramientas conductuales e innovaciones financieras y tecnológicas con alto potencial de impacto en el ahorro de largo plazo de los trabajadores independientes y de bajos ingresos.

CÓDIGOS JEL

D14 - Finanzas personales.

D15 - Elección intemporal del consumidor; modelos del ciclo de vida y ahorro.

D83 - Búsqueda; Aprendizaje; Información y conocimiento.

E21 - Consumo; ahorro; riqueza.

D91 - Rol y efectos de los factores psicológicos, emocionales, sociales y cognitivos en la toma de decisiones.

G23 - Fondos de pensiones; Otras instituciones financieras privadas.

G53 - Educación Financiera.

J26 - Jubilación; Política de jubilaciones.

H55 - Seguridad social y pensiones públicas.

PALABRAS CLAVE

México, Colombia, Perú, Chile, ahorro, retiro, vejez, cuenta propia, sesgos de comportamiento, herramienta conductual, tecnología, información, solución.

Agradecimientos

Este documento se elaboró en el marco del Proyecto Ahorro Previsional Inclusivo: del acceso al uso en Chile, Colombia, México y Perú, el cual es ejecutado por la División de Mercados Laborales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y financiado por las cooperaciones técnicas RG-M1277 y RG-X1247. Los autores agradecen los valiosos comentarios de Oliver Azuara, Carmen Pagés, Elio Sánchez y Fermin Vivanco.

Resumen ejecutivo

La baja cobertura de los sistemas previsionales, en particular para los trabajadores independientes y de bajos ingresos, es uno de los principales retos que enfrentan Chile, Colombia, México y Perú en materia de pensiones, más aún entre los trabajadores independientes y de bajos ingresos. Cerca del 80% de estos últimos en Colombia, Perú y México no cotizan a pensiones. La razón principal de esta desconexión con los sistemas obligatorios de pensiones es que la gran mayoría no tiene un trabajo formal. Ampliar la cobertura previsional de los trabajadores de bajos ingresos requiere mejorar el funcionamiento del mercado laboral y de los sistemas de pensiones. Sin embargo, para ello se necesitan reformas legislativas y reasignaciones presupuestarias que demandan grandes consensos políticos (Bosch, Melguizo y Pages, 2013).

Una alternativa es el ahorro previsional voluntario para prepararse para su retiro. Pero, aunque los cuatro países cuentan con pilares de ahorro voluntario en sus sistemas pensionales, todavía son muy pocos quienes optan por esta opción de ahorro, en especial, entre los trabajadores de bajos ingresos. Menos del 7% de los afiliados en Chile ha realizado algún aporte voluntario, y entre los afiliados de bajos ingresos (primer quintil) esta cifra se reduce al 3%, de acuerdo con la Encuesta de Protección Social 2015. Lo mismo sucede en México y Colombia, donde solo el 6,8% y el 5,7% de las cuentas administradas por las AFOREs y las AFPs registran ahorros voluntarios, respectivamente.

Este documento tiene como objetivo indagar sobre el potencial del ahorro voluntario para incrementar la cobertura previsional para trabajadores de bajos ingresos e independientes. Para ello, se analizan las barreras que explican la práctica inexistencia de ahorro voluntario pensional en estos países y se exponen las posibles soluciones costo-efectivas para superar estas barreras.

Los obstáculos al ahorro voluntario incluyen tanto barreras de demanda como de oferta. Las barreras de demanda son factores que intentan explicar por qué los trabajadores no buscan ahorrar para su retiro, las de oferta indagan por qué los proveedores no ofrecen un producto viable de ahorro para el retiro para este colectivo. Algunas barreras son intrínsecas a la naturaleza humana, como la innata preferencia al presente, y otras tienen que ver con la baja rentabilidad de proveer servicios financieros a trabajadores de bajos ingresos, lo que hace que sean muy poco atractivos tanto para oferentes como para demandantes.

Ante estas barreras discutimos dos familias de soluciones. Unas que se fundamentan en la economía del comportamiento, que ofrece algunas respuestas para superar los sesgos psicológicos que impiden ahorrar. Otras, basadas en tecnología y la innovación financiera que hace que los productos financieros sean accesibles a bajo costo. La pregunta clave es si, superando estas barreras, se pueden construir soluciones escalables e incrementar la protección en el retiro para los segmentos de la población más excluidos.

Unas barreras superables

Ahorrar para el retiro no es fácil. No lo es para nadie. Pero es mucho más difícil para los trabajadores con ingresos limitados e irregulares. Las barreras de demanda al ahorro previsional voluntario se refieren a factores que inhiben el ahorro para el retiro, como los ingresos insuficientes o irregulares (capacidad para ahorrar), factores conductuales (sesgos en el comportamiento), el desconocimiento de cómo ahorrar o por qué es importante (educación financiera), o a características propias de los productos de ahorro, que no se adaptan a sus preferencias o necesidades.

La capacidad de ahorro de las personas en la región es limitada (Cavallo y Serebrisky, 2016). El 50% de los hogares en México y Perú, así como el 70% en Colombia, tienen ingresos insuficientes para cubrir sus gastos. Pese a esta limitada capacidad de ahorro promedio, hay hogares de bajos ingresos (primeros cuatro deciles) que tienen capacidad de ahorrar. En cifras, 0,73 millones de hogares en Colombia, 1,2 millones en Perú y 5,6 millones en México tienen capacidad de ahorro. Sin embargo, la mayoría de estos hogares tampoco contribuyen al retiro debido a sesgos conductuales, falta de información o preferencias. El ahorro para las pensiones se encuentra muy por detrás del ahorro para pagar la educación, para enfrentar emergencias e imprevistos en el futuro, y para invertir en un negocio. La vejez no está entre los principales motivos para ahorrar.

A su vez, los productos de ahorro para el retiro son poco compatibles con las circunstancias y preferencias de trabajadores independientes y de bajos recursos, principalmente debido a la falta de liquidez, ya que prefieren mantener ahorros de los que pueden disponer en cualquier momento para poder responder a las fluctuaciones de ingresos o emergencias que deben enfrentar. En México, el 40% de las personas señala que no pueden disponer de sus ahorros tan rápido como en un banco, lo que los desanima a ahorrar (CONSAR, 2016).

En ocasiones, incluso, los productos de ahorro para el retiro o son de muy difícil acceso para este segmento de población o simplemente no se encuentran disponibles para ellos. Las barreras de oferta al ahorro previsional voluntario son aquellas que limitan el desarrollo de productos de ahorro a largo plazo que se adapten a las necesidades de las poblaciones vulnerables. Un ejemplo de este tipo de barreras es la carencia de incentivos comerciales para los actores del sistema previsional como Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), Administradoras de Fondos para el Retiro (AFOREs) y otras instituciones financieras. Además, muchas de las poblaciones vulnerables viven en zonas donde las redes de recaudo y aporte no están desarrolladas.

Las barreras de demanda y de oferta interactúan entre sí, incrementando su efecto. La poca demanda de los trabajadores independientes y de bajos ingresos por productos de ahorro para el retiro provoca, a su vez, que existan barreras de oferta, y viceversa. La falta de conocimiento sobre el sistema de pensiones, de los productos de ahorro para el retiro y de conceptos financieros básicos también puede generar desconfianza hacia las instituciones financieras, autoridades que regulan el sistema de pensiones y fondos

de retiro. De igual manera, el diseño del sistema de pensiones y su regulación puede inhibir la oferta de productos de ahorro a largo plazo que se adapten a las necesidades de las poblaciones vulnerables.

Superar estas barreras de una manera escalable pasa por encontrar un grupo de medidas que puedan ser instrumentadas dentro de los marcos institucionales existentes. Dichas medidas deben ir encaminadas a sobrepasar algunas de las barreras para ahorrar, especialmente aquellas asociadas a la conducta humana, como herramientas conductuales, y de innovación tecnológica y financiera. Lo ideal es que estas medidas puedan ser implementadas de manera inmediata por reguladores, empleadores, bancos, administradores de fondos de pensiones y compañías de *fintech* a un costo relativamente bajo.

DIAGRAMA 1. BARRERAS Y SOLUCIONES DE AHORRO PARA EL RETIRO ENTRE PERSONAS DE BAJOS INGRESOS Y TRABAJADORES INDEPENDIENTES

PILARES	BARRERAS	SOLUCIONES
OBLIGATORIO	<p>El mercado de trabajo como epicentro del problema</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alta informalidad laboral • Alta rotación entre empleos formales e informales • Elevada proporción de personas de bajos ingresos trabajando como independientes • No obligatoriedad de contribución de trabajadores independientes en México y Perú 	<ul style="list-style-type: none"> - Generar empleo formal - Rediseñar los sistemas de pensiones
VOLUNTARIO	<p>Demanda</p> <ul style="list-style-type: none"> • Limitada capacidad para ahorrar • Características intrínsecas al ahorro previsional que no se adaptan a sus necesidades (falta de liquidez) • Factores psicológicos (sesgos de comportamiento) • Falta de educación financiera y previsional • Falta de cultura previsional arraigada en factores socioculturales 	<ul style="list-style-type: none"> - Intervenciones conductuales - Educación financiera y previsional
	<p>Oferta</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de incentivos comerciales para llegar a los trabajadores independientes y de bajos recursos <ul style="list-style-type: none"> - Alto costo de recaudación de microaportaciones - Inexistencia de redes en zonas rurales 	<ul style="list-style-type: none"> - Tecnología e innovación financiera
FACTORES DEL ENTORNO	<ul style="list-style-type: none"> • La existencia de pilares solidarios no integrados genera distorsiones en los mercados laborales y puede desincentivar la participación en el sistema de ahorro formal para el retiro entre los trabajadores de bajos ingresos • Falta de confianza en las instituciones financieras de generación de ahorro 	<ul style="list-style-type: none"> - Integración de los sistemas contributivos y no contributivos - Educación financiera y previsional

Fuente: Elaboración propia.

Intervenciones conductuales para incrementar el ahorro para la vejez

Las ciencias conductuales pueden ayudar a los individuos a superar las barreras que les impiden ahorrar para su retiro. Entre las principales herramientas se encuentran:

- **Simplificar la toma de decisiones.** Por ejemplo, se pueden reducir el número de opciones disponibles, usar ejemplos sencillos de las consecuencias de cada alternativa, ahorrar o no, o dar consejos (Iyengar y Kamenica, 2010).
- **Recordatorios.** Los recordatorios sencillos, enviados en momentos clave a través de mensajes de texto u otros formatos de comunicación, permiten mantener la atención en la tarea de ahorrar (Karlan et al., 2016).
- **Informar y fijar una actitud personal favorable (*mindset*).** La manera en que se presenta el ahorro es fundamental para lograr que los individuos tengan una actitud positiva hacia la vejez y, con ello, favorecer el ahorro voluntario (Fertig et al., 2015).
- **Ofrecer incentivos en el presente.** Las personas tienden a considerar el ahorro como un sacrificio presente sin valorar la recompensa futura. Ofrecer recompensas pequeñas en el presente puede incrementar el ahorro (Volpp et al., 2008).
- **Fijar plazos realizables.** Dada la tendencia a procrastinar, muchas veces, los individuos no logran alcanzar sus metas de ahorro. Fijar plazos para cumplir pasos intermedios puede ayudar a superar esta barrera.
- **Reducir los costos de transacción.** Pequeños costos de transacción que deben ser asumidos en el presente pueden aplazar las acciones (Laibson, 1997). Por ejemplo, expandir los puntos de recaudo de ahorro y ofrecer descuentos automáticos desde la cuenta corriente, la nómina o una tarjeta de crédito, facilitan la tarea de ahorrar.
- **Precomprometer.** Las personas pueden comprometerse a ahorrar en el futuro, por ejemplo, mediante un débito automático. Esto permite atenuar los problemas de fuerza de voluntad, así como la sensación de pérdida presente que genera el ahorro.
- **Diseñar opciones predeterminadas.** La tendencia al *status quo* puede sobreponerse por medio del diseño de una opción predeterminada (un *default*) que favorezca el ahorro, por ejemplo, que se deba tomar una acción para salirse de un plan de ahorro (Madrian y Shea, 2001; Choi et al., 2004).
- **Ofrecer una mezcla de activos con distintos tipos de liquidez.** Los activos no líquidos reducen la tentación de gastarlos en el corto plazo, pues liquidarlos implica asumir costos de transacción. De esa manera, quienes saben que pueden caer en la tentación de usar el dinero hoy pueden recurrir

a modelos tradicionales de ahorro para atenuar sus problemas de fuerza de voluntad (Laibson et al., 1998). Sin embargo, para la población de bajos ingresos, poder disponer de una parte de sus ahorros para enfrentar emergencias aumenta el atractivo de estos productos.

- **Minimizar la sensación de pérdida.** Algunos programas buscan incentivar el ahorro a través de “recompensas”, como incrementos anuales de los ingresos. Esto sucede, por ejemplo, en el plan SMarT, de Thaler y Benartzi (2004).

La evidencia internacional muestra que estas herramientas varían en el nivel de efectividad para incrementar el número de personas que ahorran para su retiro y el monto que ahorran (Madrian 2013, Choi 2015). Las medidas que ayudan a las personas a vencer la inercia como, por ejemplo, diseñar opciones predeterminadas favorables al ahorro, son las que han demostrado tener la mayor efectividad, mientras que las que ayudan a simplificar la información y recordar la importancia de ahorrar tienen una efectividad intermedia. La predisposición al presente parece ser una de las barreras más difíciles de superar. Por ello, medidas como los subsidios o contribuciones de contrapartida tienen una efectividad más limitada.

**DIAGRAMA 2. EFECTIVIDAD DE LAS HERRAMIENTAS DE LA ECONOMÍA DEL
COMPORTAMIENTO PARA FAVORECER EL AHORRO (DE MAYOR A MENOR)**



Fuente: Madrian, 2013.

Dado que las personas enfrentan diversos sesgos de comportamiento, desarrollar medidas que articulen varios de los principios mencionados puede incrementar su efectividad para favorecer el ahorro a largo plazo.

Es importante tener en cuenta que la economía del comportamiento funciona en el mediano y largo plazo, y su efectividad se puede potenciar con educación financiera y previsional. Por ello, resulta clave que las personas entiendan cómo funcionan los instrumentos de ahorro y cuáles son los componentes del sistema de pensiones. Eso también ayuda a generar confianza, y a que las personas sepan por qué es importante que comiencen a ahorrar desde jóvenes de manera constante.

A diferencia de otras políticas, como la obligatoriedad, las herramientas conductuales mantienen la libertad de decidir. Por eso, son útiles para ayudar a quienes ven su ahorro disminuido por barreras conductuales, pero no para quienes ven su ahorro disminuido por otros motivos, como la falta de capacidad de ahorro o la falta de acceso a productos de ahorro adecuados a sus necesidades.

Innovaciones tecnológicas y financieras para incrementar el ahorro de largo plazo

En ocasiones, el problema no está en que las personas no quieran ahorrar, sino que hacerlo no es posible o es muy complejo o caro. De hecho, los sistemas de pensiones no se diseñaron para trabajadores independientes. Por tanto, una condición necesaria para que el ahorro ocurra es que exista un producto viable de ahorro para esta población, lo que requiere de innovaciones financieras. En ocasiones, esa inno-

vacación financiera puede estar promovida por el gobierno. Por ejemplo, en Colombia el gobierno creó el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) que permite ahorrar en base a ingresos menores a un salario mínimo y de manera irregular. En otras ocasiones, las innovaciones pueden permitir disminuir los costos de transacción. Por ejemplo, hoy en día, el ahorro se puede generar donde los trabajadores independientes cobran por sus servicios, consumen, o les pagan a prestadores de servicios públicos o al estado. Llevar el ahorro de largo plazo a la cotidianeidad de las personas abre la puerta a ahorros de menor valor, lo que se ajusta mejor a la realidad de los trabajadores de bajos ingresos. Asimismo, las innovaciones tecnológicas pueden ayudar a trasladar ese ahorro de largo plazo a regiones desconectadas de los sistemas tradicionales al incrementar las redes de recaudo de una manera costo-efectiva. Más allá de la existencia de productos para el retiro, las innovaciones tecnológicas son necesarias para implementar las soluciones conductuales antes descritas. Las herramientas conductuales, como las descritas en este documento, requieren nuevos productos financieros. Por ejemplo, un proveedor de servicios financieros que busca integrar las opciones de auto compromiso en sus productos puede generar un producto de ahorro que no permita retirar el ahorro antes de cumplir una meta propuesta por el mismo ahorrador (Nava et al., 2006). Por lo tanto, es crucial para incrementar el ahorro para el retiro poner en práctica medidas que hagan uso de innovaciones tecnológicas para llegar a un público cada vez más inmerso en un mundo digital.

La combinación de estas herramientas, conductuales, financieras y tecnológicas, puede potenciarlas y generar efectos multiplicadores para generar soluciones que puedan convertirse en políticas públicas escalables, financieramente sostenibles y con efectos a largo plazo para ayudar a los trabajadores a tener un ahorro suficiente para una vejez digna.

Índice

Resumen ejecutivo	3
Unas barreras superables	4
Intervenciones conductuales para incrementar el ahorro para la vejez	6
I. Introducción	13
II. El mercado de trabajo como epicentro del problema	19
III. Barreras de demanda al ahorro voluntario para el retiro	25
Limitada capacidad para ahorrar	25
Falta de liquidez del ahorro para el retiro	30
Incentivos fiscales de productos de APV	34
Factores psicológicos: sesgos de comportamiento y limitaciones cognitivas.....	35
Otros sesgos de comportamiento	40
Falta de educación financiera y previsional	41
Falta de cultura previsional arraigada en factores socioculturales	43
IV. Barreras de oferta para el ahorro voluntario para el retiro	45
Falta de incentivos comerciales para los integrantes de los sistemas para llegar a los trabajadores independientes y de bajos recursos	45
La baja demanda se convierte en una barrera para la oferta	48
V. Factores del entorno	51
Pensiones no contributivas como pilar para fomentar o inhibir el ahorro para el retiro de personas de bajos ingresos	51
La falta de confianza en las instituciones, en especial en las instituciones pensionales.....	54
VI. Propuestas para mitigar las barreras al ahorro de largo plazo	57
Intervenciones conductuales para incrementar el ahorro para la vejez	58
VII. Índice de diagramas, gráficos y cuadros	63
VIII. Bibliografía	65
Anexo 1. Metodología empleada para los grupos focales	71

I. Introducción

La baja cobertura de los sistemas previsionales es uno de los principales retos que enfrentan Chile, Colombia, México y Perú en materia de pensiones, más aún entre los trabajadores independientes y de bajos ingresos¹. Cerca del 80% de estos últimos en Colombia, Perú y México no cotizan para su pensión, ya que una buena parte de ellos desarrolla trabajos independientes. Con el fin de enfrentar este problema, este documento analiza las principales barreras que existen para ahorrar para el retiro, y explora un esquema de soluciones para ampliar la cobertura previsional de estos grupos.

La rápida transición demográfica de América Latina en las últimas décadas y la presión fiscal de las pensiones impulsaron la puesta en marcha de un sistema de pensiones de pilares múltiples (no contributivo, obligatorio y voluntario), gestionado por los sectores público y privado. Una parte importante de la región siguió la reforma del sistema de pensiones de Chile (1981), que promovía un modelo de cuentas individuales administradas por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) privadas². En Perú, la reforma del sistema de pensiones se realizó en 1993; en Colombia, en 1994; y en México, en 1997. En Colombia y Perú, sin embargo, se mantiene el sistema de reparto, el cual compite con el sistema de ahorro individual.

Además de esta motivación fiscal³, se esperaba que la instrumentación de este sistema de cuentas individuales administradas por el sector privado generaría otros beneficios macroeconómicos, como el aumento del empleo y de la productividad, un mayor nivel de ahorro, el desarrollo del mercado local de capitales y financieros, así como un incremento de la cobertura previsional. La expectativa era que, dado que la capitalización individual ofrece una conexión clara entre contribuciones y beneficios, en el mediano plazo, estos estímulos provocarían un incremento del porcentaje de trabajadores que cotizaban y, como consecuencia, del porcentaje de adultos mayores con una pensión.

Sin embargo, a más de 20 años de estas reformas, las expectativas de expansión de la cobertura de los sistemas de pensiones no se han materializado. Por el contrario, los trabajadores independientes y de bajos ingresos siguen siendo los colectivos más excluidos de los sistemas formales de ahorro para el retiro en la región. Esto obedece a distintas barreras que van desde la falta de integración de los pilares no contributivo, obligatorio y voluntario, hasta detalles del diseño de los sistemas previsionales, pasando por el funcionamiento de los mercados laborales, y otras barreras de demanda y oferta de ahorro voluntario.

1. Definido como los primeros cuatro deciles de ingresos.
2. El modelo contó con el respaldo del Banco Mundial.
3. Bosch et al. (2013).

La mayor barrera al ahorro es que el mercado de trabajo formal supone el principal mecanismo para generar el ahorro pensional en un contexto en el que existen altos grados de informalidad. Si bien los trabajadores asalariados están obligados a cotizar en todos los países, en Colombia, México y Perú entre el 30% y el 60% de los asalariados de bajos ingresos son informales; es decir, sus empleadores no pagan sus cotizaciones al sistema de seguridad social. Además, aquellos que sí contribuyen, no están ahorrando lo suficiente debido a que entran y salen de la formalidad. Esto disminuye su densidad de cotización, lo que les dificulta cumplir con los criterios de elegibilidad para acceder a una pensión y disminuye el monto que recibirán en caso de que logren acceder a una. La mayoría de los trabajadores de bajos ingresos se emplean como independientes, por lo que no están obligados a cotizar, salvo en el caso de Colombia y, aún en este país, la decisión de cotizar es virtualmente voluntaria, debido a bajos niveles de fiscalización de los aportes.

Ante esta realidad, una alternativa es recurrir al ahorro previsional voluntario para prepararse financieramente para su retiro. Sin embargo, a pesar de que los cuatro países concibieron mecanismos de ahorro voluntario en sus sistemas pensionales, el ahorro que se genera en este pilar es bajo, en especial, entre trabajadores de bajos ingresos. Menos del 7% de los afiliados en Chile señala haber realizado algún aporte voluntario a pensiones. Para los afiliados de bajos ingresos (primer quintil) esta cifra es aún menor: tan solo alcanza el 3%, de acuerdo con cifras de la Encuesta de Protección Social de 2015. De manera similar, datos administrativos para México y Colombia revelan que solo 6,8% y 5,7% de las cuentas administradas por las AFOREs y las AFPs, respectivamente, cuentan con ahorro voluntario.

Este documento tiene como objetivo entender el potencial que el ahorro voluntario tiene para aumentar la cobertura previsional entre trabajadores de bajos ingresos e independientes. Para ello, se analizan las barreras que explican la práctica inexistencia del ahorro voluntario pensional en estos países y se exponen las posibles soluciones costo-efectivas para superarlas.

DIAGRAMA 1. BARRERAS Y SOLUCIONES DE AHORRO PARA EL RETIRO DE PERSONAS DE BAJOS INGRESOS Y TRABAJADORES INDEPENDIENTES

PILARES	BARRERAS	SOLUCIONES
OBLIGATORIO	<p>El mercado de trabajo como epicentro del problema</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alta informalidad laboral • Alta rotación entre empleos formales e informales • Elevada proporción de personas de bajos ingresos trabajando como independientes • No obligatoriedad de contribución de trabajadores independientes en México y Perú 	<ul style="list-style-type: none"> - Generar empleo formal - Rediseñar los sistemas de pensiones
VOLUNTARIO	<p>Demanda</p> <ul style="list-style-type: none"> • Limitada capacidad para ahorrar • Características intrínsecas al ahorro previsional que no se adaptan a sus necesidades (falta de liquidez) • Factores psicológicos (sesgos de comportamiento) • Falta de educación financiera y previsional • Falta de cultura previsional arraigada en factores socioculturales 	<ul style="list-style-type: none"> - Intervenciones conductuales - Educación financiera y previsional
	<p>Oferta</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de incentivos comerciales para llegar a los trabajadores independientes y de bajos recursos <ul style="list-style-type: none"> - Alto costo de recaudación de microaportaciones - Inexistencia de redes en zonas rurales 	<ul style="list-style-type: none"> - Tecnología e innovación financiera
FACTORES DE ENTORNO	<ul style="list-style-type: none"> • Los pilares solidarios no integrados generan distorsiones que pueden desincentivar la participación en el sistema de ahorro formal para el retiro entre los trabajadores de bajos ingresos • Falta de confianza en las instituciones financieras 	<ul style="list-style-type: none"> - Integración de los sistemas contributivos y no contributivos - Educación financiera y previsional

Fuente: Elaboración propia.

Las barreras de demanda se refieren a aquellos factores que inhiben el ahorro para el retiro de los trabajadores, ya sea porque tienen ingresos insuficientes o irregulares (capacidad de ahorro), porque factores conductuales se lo dificultan (sesgos del comportamiento), porque no saben cómo ahorrar o porque no saben que es importante (educación financiera). También existen características intrínsecas a los productos de ahorro para el retiro, como la falta de liquidez, que los hacen poco compatibles con la realidad laboral de la mayoría de los trabajadores independientes en los cuatro países, mucho menos con los de bajos recursos, lo cual dificulta la acumulación de ahorros formales para su retiro, por lo que reducen la demanda por este tipo de productos.

Las barreras de oferta son aquellas que limitan el desarrollo de productos de ahorro que se adapten a las necesidades de las poblaciones vulnerables. Por ejemplo, la carencia de incentivos comerciales para los actores del sistema previsional, como Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), Administradoras de Fondos para el Retiro (AFOREs) y otras instituciones financieras. Otro ejemplo es la falta de redes de recaudo y aporte en las zonas donde se ubican las poblaciones vulnerables.

Ambos tipos de barreras actúan a la vez, aumentando sus efectos. La poca demanda de productos de ahorro para el retiro por parte de los trabajadores independientes y de bajos ingresos se convierte en una barrera para la oferta. A su vez, la falta de conocimiento sobre el sistema de pensiones y de conceptos financieros básicos puede generar desconfianza hacia las instituciones financieras que regulan el sistema de pensiones y los fondos de retiro. De igual manera, el diseño del sistema de pensiones y su regulación pueden inhibir la oferta de productos de ahorro a largo plazo que se adapten a las necesidades de las poblaciones vulnerables.

Todas estas barreras existen en los países en los que se enfoca este documento: Chile, Colombia, México y Perú. Con el fin de analizar a detalle estas barreras, este análisis utiliza una combinación de fuentes de información originales y secundarias. La información cuantitativa proviene, principalmente, de encuestas en hogares en los cuatro países, mientras que la cualitativa deriva de un estudio de grupos focales realizados por Novaster durante 2017, por encargo de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) y del Banco Interamericano de Desarrollo. Así, a lo largo del análisis, se incluyen citas textuales de los participantes de los grupos focales con el fin de complementar la información.

A su vez, entender a fondo las limitantes que enfrentan los trabajadores independientes y de bajos ingresos para ahorrar para el retiro permite diseñar un esquema de soluciones para incrementar la cobertura previsional. Algunas de estas barreras pueden derribarse con reformas pensionales y del mercado laboral, mientras que otras son intrínsecas a la naturaleza humana, aunque pueden superarse con la ayuda de herramientas de la economía del comportamiento, la tecnología, y la educación financiera y previsional. Es decir, no hay una solución única para el problema pensionario, pero es posible incrementar la cobertura e integrar a los segmentos de la población más excluidos a través de la articulación de políticas públicas.

Las propuestas para mejorar el ahorro para el retiro basadas en la economía del comportamiento utilizan los sesgos individuales para facilitar —en lugar de para dificultar— el ahorro (Fajnzylber y Repetto, 2019). Esto implica instrumentar medidas que establezcan opciones predeterminadas favorables al ahorro, que simplifiquen la toma de decisiones, mantengan presente la importancia de las pensiones, ofrezcan pequeñas recompensas en el presente por ahorrar a largo plazo, y fijen plazos a fin de evitar la propensión a procrastinar, entre otras. Las personas tienen múltiples de estos sesgos de manera simultánea, por lo que es deseable desarrollar soluciones que articulen varias de estas medidas, haciéndolas más efectivas y favoreciendo el ahorro a largo plazo.

La innovación financiera es clave para incrementar el ahorro para el retiro. Las herramientas conductuales requieren nuevos productos financieros para lograr su objetivo. Por ejemplo, un proveedor de servicios financieros que quiera integrar las opciones de auto compromiso puede generar un producto de ahorro que no permita retirar el ahorro antes de cumplir con la meta propuesta por el mismo ahorrador (Nava et al., 2006). De igual forma, un sistema de ahorro automático diseñado para un trabajador independiente o de bajos ingresos puede hacerse condicional al valor de los ingresos, al margen de las fechas en que se reciban, y evitando hacer retiros de las cuentas cuando los fondos sean muy bajos. Por último, se pueden generar instrumentos de ahorro que, pese a ser de largo plazo, tengan niveles de liquidez atractivos para los trabajadores, como se hizo en Perú y en México.

Por otra parte, la innovación tecnológica permite atender a los segmentos de menores ingresos a un menor costo y, con ello, expandir la cobertura de los sistemas de pensiones. Las nuevas tecnologías disminuyen los costos de transacción, permitiendo el ahorro en los mismos lugares donde los trabajadores independientes cobran por sus servicios, consumen, o pagan servicios públicos. Llevar el ahorro de largo plazo a la cotidianeidad de las personas también abre la puerta a ahorros de menor valor, que se ajustan más a la realidad de los trabajadores de bajos ingresos y que, usualmente, no ocurren debido a los altos costos de transacción. Además, las innovaciones tecnológicas permiten captar el ahorro de largo plazo en regiones desconectadas de los sistemas tradicionales, pues los costos operativos se reducen de manera significativa.

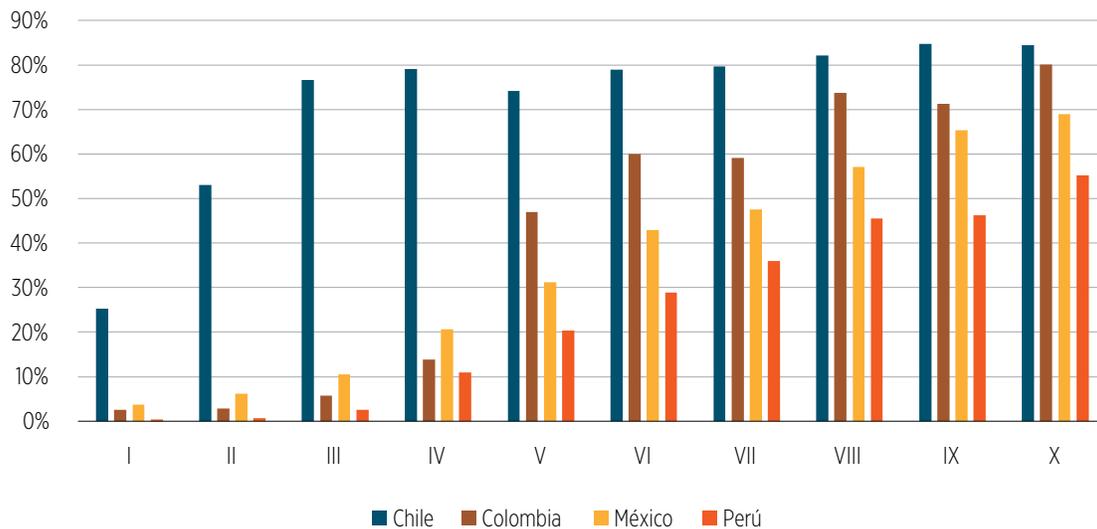
Tanto las herramientas conductuales como las innovaciones financieras y tecnológicas son, en muchos casos, de bajo costo y fácilmente escalables. Es decir, existe un conjunto de acciones que, al convertirse en políticas públicas, podrían incrementar el ahorro de largo plazo de los trabajadores independientes y de bajos ingresos. La combinación de varias de estas herramientas puede tener efectos multiplicadores. A través de políticas públicas escalables, financieramente sostenibles, y con efecto a largo plazo, las innovaciones tecnológicas y las herramientas conductuales pueden ayudar a individuos que quieren ahorrar para su futuro, pero no lo logran por las múltiples barreras que enfrentan.

En este documento se hace una revisión exhaustiva de las barreras de oferta, demanda e institucionales al ahorro para el retiro, con énfasis en Chile, Colombia, México y Perú. Además, se describen algunas propuestas de política pública para mitigarlas. En la segunda sección se muestra que el epicentro de la baja cobertura pensional radica en que los mercados laborales de Chile, Colombia, México y Perú son altamente informales y tienen un elevado porcentaje de empleo independiente. Por ello, es importante entender el potencial del ahorro voluntario para ampliar la cobertura y los niveles de ahorro pensional. En la tercera y cuarta sección se analizan las barreras de demanda y oferta al ahorro previsional voluntario, respectivamente. Las barreras del entorno se abordan en la quinta sección. Por último, en la sexta sección se propone un esquema de herramientas conductuales e innovaciones financieras y tecnológicas con alto potencial de impacto en el ahorro de largo plazo de los trabajadores independientes y de bajos ingresos.

II. El mercado de trabajo como epicentro del problema

Los sistemas de pensiones de la región se basan en el trabajo formal asalariado, por lo que la dinámica de los mercados laborales determina la capacidad de ahorro para el retiro de las personas. Esto se debe a que el diseño de los sistemas previsionales establece contribuciones obligatorias obrero-patronales sobre el ingreso laboral (Bosch et al., 2013). Es decir, el objeto del seguro social lo constituyen los trabajadores asalariados. Sin embargo, en Colombia, México y Perú, y, en menor medida, en Chile, existe una escasa generación de trabajo formal, lo cual se refleja en la baja cobertura de sus sistemas previsionales. Por ejemplo, en 2015, el porcentaje de trabajadores que cotizó a un sistema previsional fue del 72% en Chile, 42% en Colombia, 35% en México, y 25% en Perú.

GRÁFICO 1. PORCENTAJE DE TRABAJADORES FORMALES SOBRE EL TOTAL DE OCUPADOS¹ DE 18 A 64 AÑOS, POR DECIL DE INGRESO

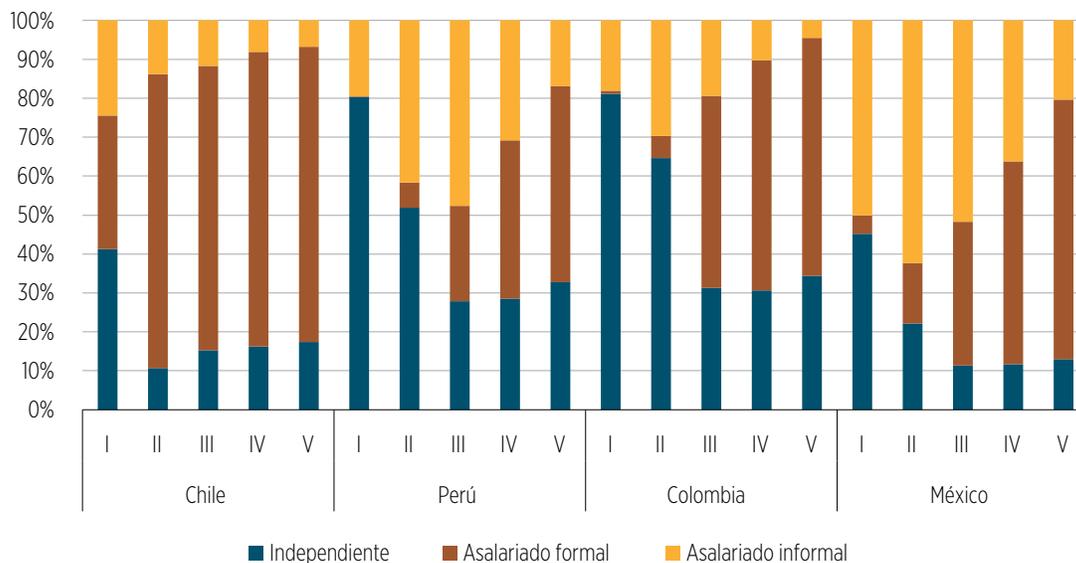


Fuente: Elaboración propia con datos de Colombia (DANE, 2015); Chile (MDS, 2015); México (INEGI, 2014) y Perú (INEI, 2015). El decil de ingreso se calcula en base al ingreso laboral monetario y no monetario de los empleados, cuenta propia y patronos entre los 18 y 64 años.¹No se consideran los ocupados sin ingreso reportado.

Más allá de los promedios, la realidad es que la parte baja de la distribución de ingresos (40% de los trabajadores recibe menores ingresos) está desconectada de los sistemas de seguridad social. El empleo asalariado formal es prácticamente inexistente en los cuatro primeros deciles de ingresos en Colombia, México y Perú, pues no rebasa el 20% de los ocupados (gráfico 2). En estos países, la población de

bajos ingresos se emplea en trabajos informales en los que no cuenta con un seguro social. El único caso diferente es Chile, pues la protección contra riesgos (desempleo, accidentes, enfermedades, vejez e invalidez) alcanza a más de la mitad de la población de bajos ingresos.

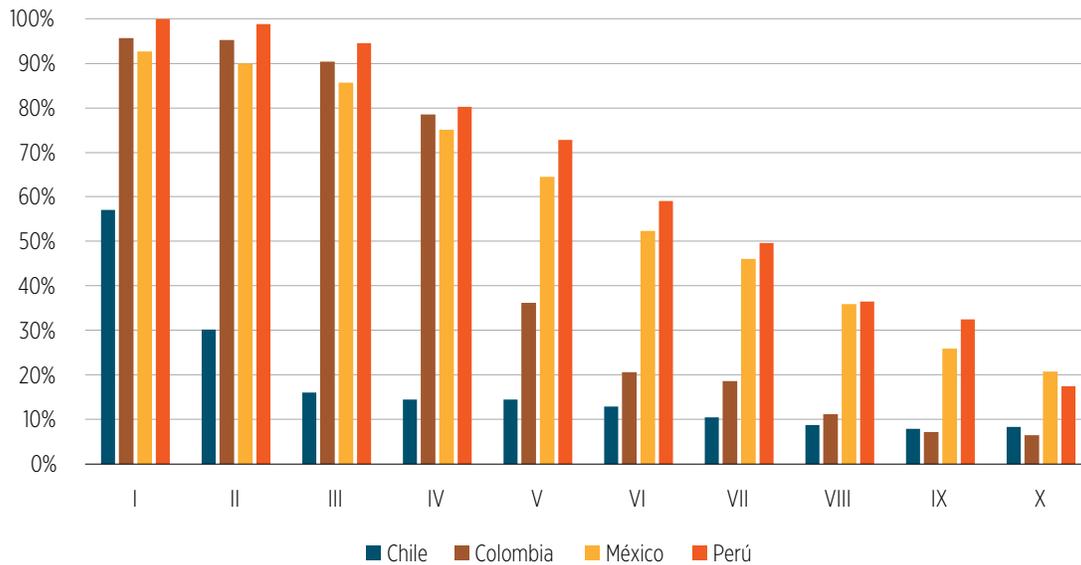
GRÁFICO 2. TRABAJADORES SEGUN TIPO DE OCUPACIÓN Y QUINTIL DE INTRESOS



Fuente: Elaboración propia con datos de Colombia (DANE, 2015); Chile (MDS, 2015); México (INEGI, 2014) y Perú (INEI, 2015). El quintil de ingreso se calcula en base al ingreso laboral monetario y no monetario de los empleados, cuenta propia y patrones entre los 18 y 64 años.

Alrededor del 50% de los trabajadores asalariados de México, Perú y Colombia trabajan en la informalidad. Para los trabajadores de bajos ingresos, este porcentaje alcanza el 90% (gráfico 3). Esto se debe a que los trabajadores de bajos ingresos son más susceptibles a quedarse atrapados en el círculo vicioso de la informalidad laboral descrito en Alaimo et al. (2015): el poco capital humano (insuficiente y con una mala calidad de la educación), resulta en una baja productividad que limita su inserción laboral en trabajos formales y bien remunerados, por lo que, con frecuencia, se emplean en la informalidad. El no estar cubiertos contra riesgos de trabajo (desempleo, accidentes, enfermedades) los mantiene vulnerables, y la inestabilidad laboral impide que adquieran nuevas habilidades que les permitan incrementar su productividad para emplearse en un mejor trabajo.

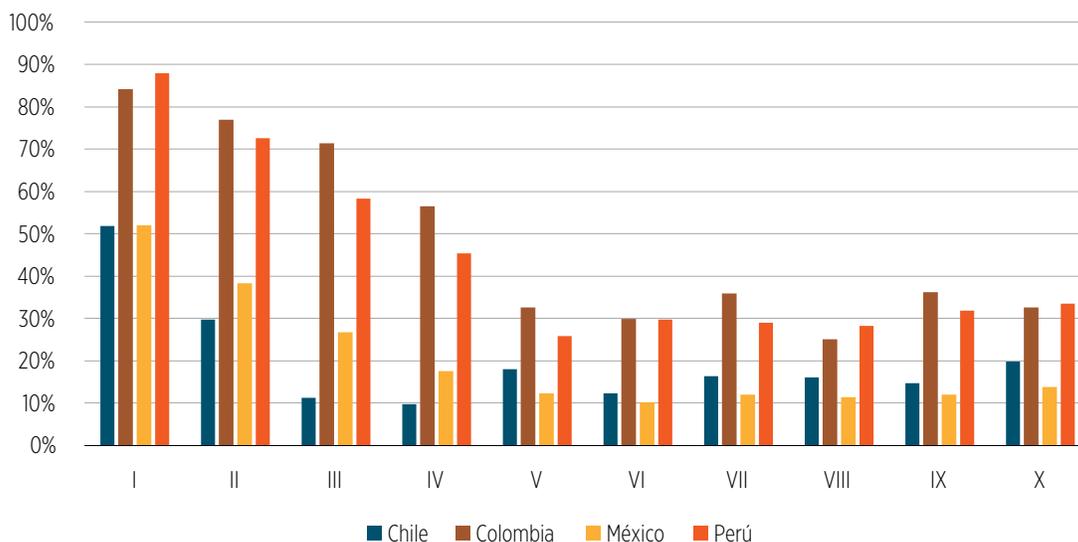
GRÁFICO 3. PROPORCIÓN DE TRABAJADORES INFORMALES COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE ASALARIADOS¹, POR DECIL DE INGRESO



Fuente: Elaboración propia con datos de Colombia (DANE, 2015); Chile (MDS, 2015); México (INEGI, 2014) y Perú (INEI, 2015). El decil de ingreso se calcula en base al ingreso laboral monetario y no monetario de los empleados, cuenta propia y patrones entre los 18 y 64 años. No se consideran los ocupados sin ingreso reportado.

La población de menores ingresos trabaja, en mayor medida, de manera independiente (cerca del 30% en Chile y México y más del 60% en Colombia y Perú), en comparación con los de mayores ingresos (en torno al 15% en Chile y México, y 30% en Colombia y Perú), como se muestra en el gráfico 4. Esto también se debe a que existen menores niveles de capital humano y productividad entre las personas de bajos ingresos. Alaimo et al. (2015) explican que, si bien existen personas que son independientes porque tienen vocación de emprendedores, muchas lo son por exclusión; es decir, tienen vocación de asalariados, pero no encuentran una oferta mejor. Esto se debe a que los trabajadores poco productivos reciben menos ofertas de empleo como asalariados y, por lo tanto, se emplean por cuenta propia, aun cuando el valor de su producto y su ingreso laboral sea bajo. Esto explica por qué observamos un incremento de la proporción de independientes entre la población de bajos ingresos.

**GRÁFICO 4. PROPORCIÓN DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES COMO
 PORCENTAJE DE OCUPADOS¹, POR DECIL DE INGRESO**



Fuente: Elaboración propia con datos de Colombia (DANE, 2015); Chile (MDS, 2015); México (INEGI, 2014) y Perú (INEI, 2015). El decil de ingreso se calcula en base al ingreso laboral monetario y no monetario de los empleados, cuenta propia y patrones entre los 18 y 64 años. ¹ No se consideran los ocupados sin ingreso reportado.

Ser trabajador independiente afecta la capacidad de ahorro de los trabajadores, en especial, para ahorrar en el largo plazo. Esto se debe a varios factores. En primer lugar, existe una fuerte correlación entre tener bajos ingresos y ser independiente, que se traduce en menos ingresos disponibles, y que, a su vez, limita la capacidad de ahorro. Segundo, los trabajadores independientes tienen que enfrentar contingencias, pues no están cubiertos contra riesgos laborales, por lo cual pueden preferir almacenar sus ahorros en fondos líquidos que les permitan enfrentar eventualidades. Tercero, sus ingresos fluctúan, lo que dificulta planear y ahorrar. Cuarto, a diferencia de los asalariados, no tienen un empleador que les descuente un monto de su ingreso laboral de manera automática para destinarlo a su ahorro.

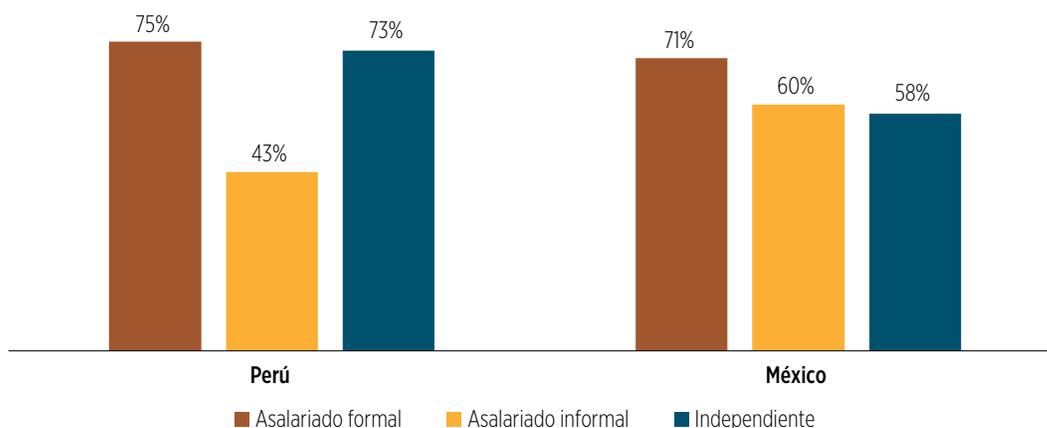
Pero, además, cuando existe la obligatoriedad en la afiliación legal de los independientes, esta incide en sus niveles de cobertura efectiva. La cobertura de los independientes es mayor en Colombia y Chile, donde la contribución es obligatoria, o está en un proceso gradual de serlo (entre 14 y 19% de los independientes), comparada con la de México y Perú, donde es voluntaria (menos del 1% de los independientes). Aun así, las tasas son relativamente bajas para los países donde la afiliación es obligatoria. Por ejemplo, en Chile se estimaba que la obligatoriedad contribuiría a incrementar aún más la cobertura previsional de este grupo, ya que el 50% de los trabajadores independientes señalan como principal razón para no cotizar que no están obligados a hacerlo, según la Encuesta de Protección Social 2015.

Aunque los asalariados formales de bajos ingresos no enfrentan tantas barreras como los trabajadores independientes, están lejos de tener el tema previsional resuelto. La elevada rotación laboral y las transiciones entre el empleo formal, informal e independiente, hacen que estos trabajadores tengan lagunas laborales y previsionales considerables que afectan tanto su capacidad para cumplir los criterios de elegibilidad para recibir una pensión, como el monto que reciben (Bosch et al., 2013). Pese a que Chile tiene uno de los sistemas previsionales más consolidados de la región, con el 96% de los hombres de entre 20 y 65 años afiliados al sistema de pensiones, el 38% cotiza menos del 50% del tiempo que podría haberlo hecho. En sistemas de capitalización individual menos consolidados, como Perú y México, la cifra es aún mayor: el 50 y 40% de los hombres en edad de trabajar nunca cotizó, respectivamente, y de aquellos que estuvieron afiliados, el 45% en México y el 49% en Perú cotizan menos del 50% del tiempo.

En México y Perú los trabajadores de bajos ingresos están sujetos a una elevada inestabilidad laboral. Como se puede ver en el gráfico 5, entre el 25 y 29% de los asalariados formales no se encontrará en el mismo empleo al cabo de un año. En promedio, un 13% se habrá convertido en asalariado informal, un 9% estará en el desempleo o la inactividad, y un 4% se habrá empleado como independiente. Sin embargo, la inestabilidad puede ser aún mayor, ya que no se observan los cambios que ocurren dentro de un mismo año. Alaimo et al. (2015) estiman que las separaciones laborales que se dan mensualmente en América Latina alcanzan entre el 4 y el 5% del empleo total, más del doble que en Estados Unidos, el país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con mayor rotación laboral.

La rotación laboral en México y Perú es todavía mayor cuando se origina desde la informalidad, lo que comprueba la precariedad y la inestabilidad de estos trabajadores. En promedio, solo el 52% de los asalariados informales estará en su mismo empleo al cabo de un año, el 21% estará inactivo o desempleado, otro 22% estarán autoempleado y, apenas el 5%, habrá transitado a la formalidad.

GRÁFICO 5. TRABAJADORES DE BAJOS INGRESOS QUE PERMANECÍAN EN SU TRABAJO DESPUÉS DE UN AÑO



Fuente: Elaboración propia con datos de México (INEGI, 2014) y Perú (INEI, 2015).

III. Barreras de demanda al ahorro voluntario para el retiro

Las barreras de demanda se refieren a aquellos factores que inhiben el ahorro para el retiro de los trabajadores, ya sea (i) porque tienen ingresos insuficientes o irregulares (capacidad para ahorrar); (ii) porque quieren ahorrar, pero distintos factores conductuales se lo dificultan (sesgos del comportamiento); (iii) o porque no saben cómo pueden ahorrar ni que es importante (educación financiera).

Además, existen ciertas características de los productos mismos que hacen que sean poco compatibles con la realidad laboral de la mayoría de los independientes, mucho menos de aquellos con bajos recursos, lo cual reduce la demanda por este tipo de productos de ahorro. Uno de los más importantes es su falta de liquidez. A continuación, se abunda en cada uno de ellos, haciendo énfasis en los cuatro países de interés.

Limitada capacidad para ahorrar

Uno de los factores clave para demandar productos de ahorro previsional voluntario es que los trabajadores tengan capacidad de ahorro. Es decir, que los ingresos sean superiores a los gastos para cubrir las necesidades básicas del hogar. Analizar esta capacidad es clave, sobre todo, cuando se refiere a poblaciones de bajos ingresos.

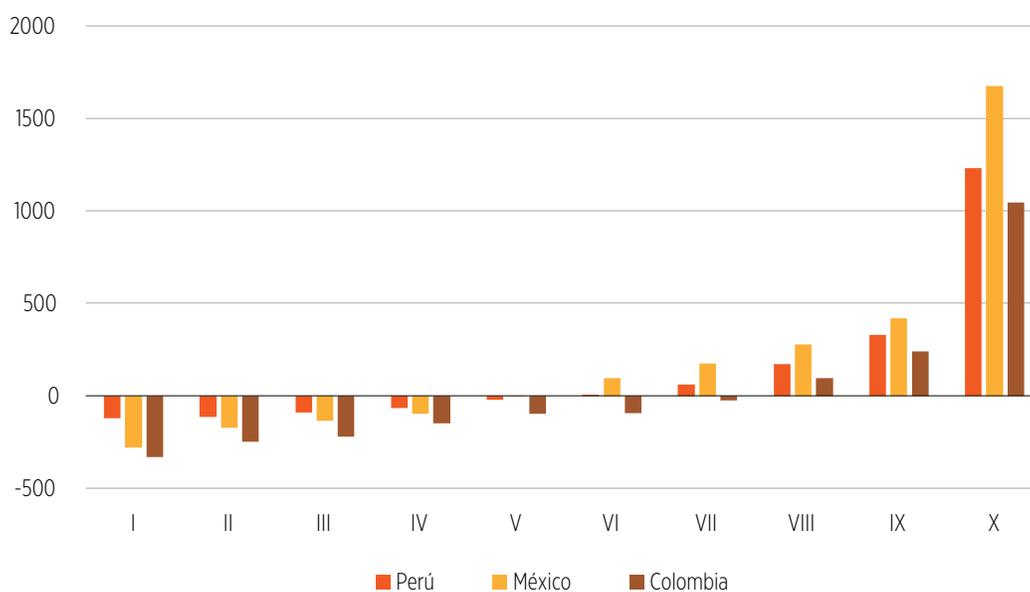
“Pensando a futuro, yo ahora lo veo súper difícil (...) llevo tres años buscando una pega [o trabajo] estable (...) no es mi realidad, yo vivo mensualmente con menos de 500 lucas [1.229 dólares PPA], mucho menos, incluso, y la capacidad de ahorro que tengo es bastante baja. De repente sale un tema de salud, como me salió ahora, y a mi ahora ya se me fueron 600 lucas [1.474 dólares PPA] en pura salud, entonces es bien difícil, bien complicado”. (Pedro, 30 años, trabajador independiente. Participante de un grupo focal en Chile⁴)

“Colombia tiene un costo de vida muy alto, y hay otras necesidades que cubrir antes que las pensiones, como alimentación, transporte, etc.”. (Patricia, 30 años, trabajadora independiente. Participante de un grupo focal en Colombia)

4. Se incorporan citas de los grupos focales realizados por Novaster en Chile, Colombia y Perú, por encargo de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS), y del Banco Interamericano de Desarrollo (en el anexo 1 se describe la metodología empleada). Los nombres de los participantes fueron cambiados para proteger su identidad.

Para estimar la capacidad de ahorro, se analizó la diferencia mensual entre el ingreso neto y los gastos del hogar de las Encuestas de Ingresos y Gastos de los hogares en México y Perú, así como la Encuesta de Calidad de Vida de Colombia. Este análisis muestra que existe una clara correlación positiva entre el nivel de ingreso promedio y la capacidad de ahorro de los hogares: a mayor ingreso, mayor capacidad de ahorro. En el gráfico 6 se puede observar que, tanto en México como Perú, la capacidad de ahorro promedio es negativa en los primeros cinco deciles de ingreso, y hasta el séptimo decil en el caso colombiano. Es decir, en promedio, el 50% de los hogares en México y Perú, así como el 70% de los hogares en Colombia, tienen ingresos insuficientes para cubrir sus gastos, por lo que con frecuencia se ven en la necesidad de recurrir a mecanismos formales e informales de crédito para cubrir esta diferencia. En los deciles VI, VII, VIII y IX, la capacidad de ahorro es menor a 500 dólares estadounidenses, mientras que, a partir el decil X, rebasa los 1.000 dólares estadounidenses en promedio.

GRÁFICO 6. CAPACIDAD DE AHORRO PROMEDIO EN DÓLARES INTERNACIONALES PPA, POR DECIL DE INGRESO



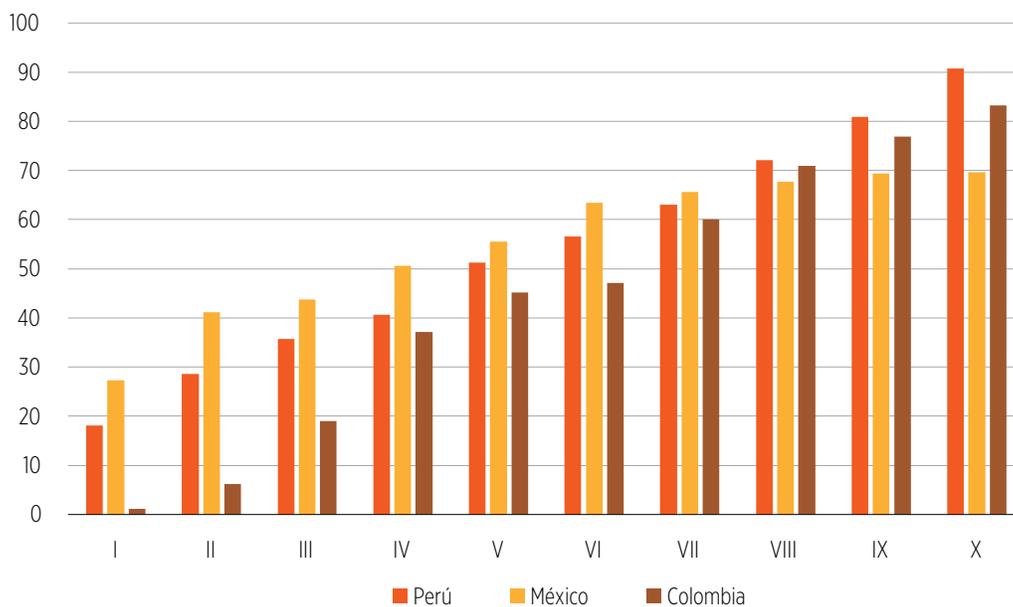
Fuente: Elaboración propia con datos de Perú (INEI, 2015), México (INEGI, 2014) y Colombia (DANE, 2014).⁵ La capacidad de ahorro está normalizada como en Valles y Aguilar (2015) y consiste en dividir el ahorro monetario del hogar entre la raíz cuadrada del tamaño del hogar, con lo que se busca capturar las economías de escala del ingreso entre los miembros integrantes.

5. A lo largo del documento presentamos cifras a precios constantes de 2016 y convertidas a dólares estadounidenses internacionales con el factor de conversión de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) del Banco Mundial (Perú 1,57, México 8,57, Colombia 1.252,40, Chile 406,87)

Estas cifras están en línea con la percepción de las personas de bajos ingresos: cuando se les pregunta por qué no ahorran, la mayoría señala que es porque sus ingresos son insuficientes. En Colombia, el 90% de los entrevistados de bajos ingresos indicó que no ahorran porque que no les alcanza el dinero (CID, 2013).⁶

Sin embargo, que la capacidad de ahorro promedio arroje una cifra negativa en los primeros deciles de ingreso no quiere decir que todos estos hogares no ahorren. En el gráfico 7 se muestra el porcentaje de hogares con ahorro positivo (ingresos mayores a gastos) en cada decil de ingresos. Hay hogares de bajos ingresos en los tres países que, al final de mes, logran tener un superávit de ingresos. En México la proporción de los hogares en el primer decil de ingresos que tiene una capacidad de ahorro positiva alcanza el 27%; en Perú, se reduce al 18%; mientras que, en Colombia, este porcentaje no llega siquiera al 2%. El porcentaje de hogares con capacidad de ahorro se va incrementando conforme aumenta el ingreso de los hogares.

GRÁFICO 7. PORCENTAJE DE HOGARES CON CAPACIDAD DE AHORRO POR DECIL DE INGRESO



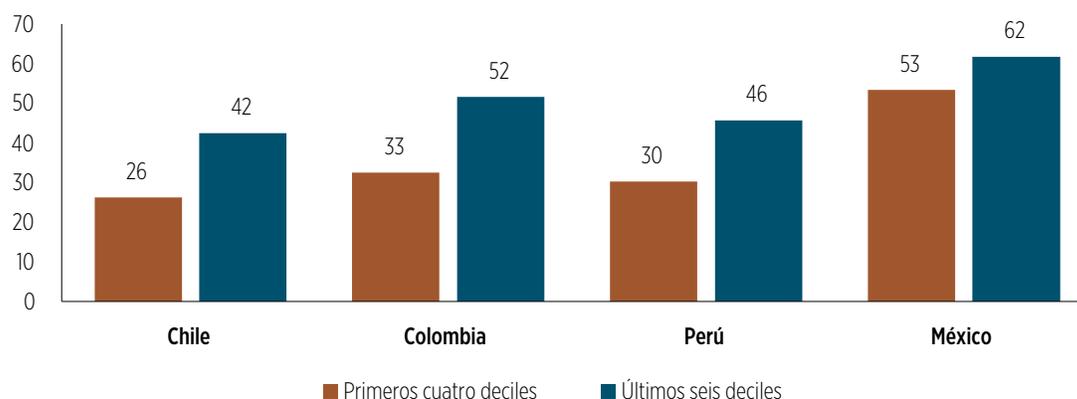
Fuente: Elaboración propia con datos de Perú (INEI, 2015), México (INEGI, 2014) y Colombia (DANE, 2014). Nota: La capacidad de ahorro está normalizada como en Valles y Aguilar (2015) y consiste en dividir el ahorro monetario del hogar entre la raíz cuadrada del tamaño del hogar, con lo que se busca capturar las economías de escala del ingreso entre los miembros integrantes.

6. Encuesta para identificar el perfil sociodemográfico de la población urbana-rural sujeta al BEPS elaborada por COLPENSIONES y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional (CID).

Pese a la limitada capacidad de ahorro de las personas de bajos ingresos, cerca de 0,73 millones de hogares en Colombia (16% del total de hogares en los primeros cuatro deciles), 1,2 millones de hogares en Perú (30% del total de hogares en los primeros cuatro deciles) y 5,6 millones de hogares en México (40% del total de hogares en los primeros cuatro deciles) tienen capacidad de ahorro. Esta cifra no es menor, y está en línea con lo que las propias personas reportan sobre sus conductas de ahorro. Cuando se les pregunta si ahorraron en los últimos 12 meses, entre 26% y 53% de las personas de bajos ingresos en Perú, México, Colombia y Chile señalan que sí (ver gráfico 8). De manera similar a lo que muestran las encuestas en hogares, las personas de medianos y altos ingresos reportan ahorrar más, en concordancia con su mayor capacidad de ahorro.

La regularidad y certeza con que se recibe el ingreso incide en la capacidad de ahorrar. Valles y Aguilar (2015) encuentran que, una vez que se controla por ingreso y otras características socioeconómicas de los hogares, tener un trabajo formal incide de manera positiva y significativamente en la capacidad de ahorro. Los autores explican que esto se debe a que, además del carácter automático y obligatorio de los aportes, un empleo formal conlleva una mayor certeza sobre el flujo futuro de ingreso de los hogares.

GRÁFICO 8. PORCENTAJE DE ENCUESTADOS QUE REPORTAN HABER AHORRADO EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES



Fuente: Elaboración propia con cifras de la base de datos de *Global Financial Inclusion* (Banco Mundial, 2014). No se especifica el medio de ahorro.

Hasta ahora, hemos tratado la capacidad de ahorrar de las personas de bajos ingresos en general, sin embargo, es importante considerar que existen distintos motivos de ahorro y, en un contexto de recursos limitados, distintas necesidades compiten. Así, el principal motivo para ahorrar de las personas de bajos ingresos es la educación, seguido de los ahorros para enfrentar emergencias e imprevistos en el futuro, invertir en un negocio y, por último, la vejez (gráfico 9).

“A mí me gustaría cotizar, pero, actualmente, no lo veo como una prioridad”. (Vivian, 36 años, trabajadora independiente. Participante de un grupo focal en Colombia)

“Yo ahorro con mi esposo para comprarme un departamento, pero no para una pensión”. (Ángela, 24 años, trabajadora independiente. Participante de un grupo focal en Perú)

“Si dieran la opción de sacar dinero en alguna eventualidad de tus cotizaciones, eso sería un súper buen gancho y la gente de verdad se reencantaría con el sistema”. (Claudio, 35 años, trabajador independiente. Participante de un grupo focal en Chile)

“Básicamente, no estoy ahorrando para la vejez, todo lo que gano lo gasto en la universidad e insumos”. (Andrea, trabajadora independiente. Participante de un grupo focal en Colombia)

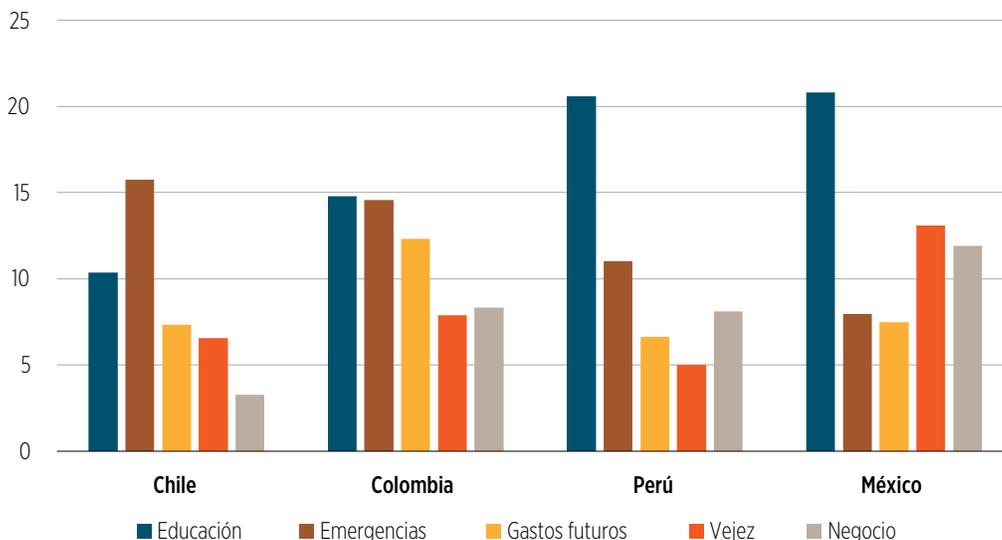
“Yo hace un año me compré un terreno en Puerto Varas (...) Yo no cotizo y [con] todo lo que ahorré en 6 años hoy día tengo un terreno”. (Carmen, trabajadora independiente. Participante de un grupo focal en Chile)

“A mí no me gustaría cotizar porque tengo otras expectativas, como ahorrar para mi propio negocio”. (Eduardo, trabajador independiente. Participante de un grupo focal en Colombia)

“Me dedico a disfrutar un poco más la plata y a ahorrarla. Eso sí, tengo una cuenta de ahorro, no sé si para mi futuro en realidad como la vejez, pero me preocupa más el futuro de los hijos que vaya a tener”. (Sandra, 27 años, trabajadora independiente. Participante de un grupo focal en Chile)

No sorprende, entonces, que el ahorro para el retiro no sea prioridad para las personas de escasos ingresos, dado que muchos viven al día. Para ellos, el retiro está en el horizonte más lejano, y resulta menos urgente que otras necesidades más inmediatas, como las emergencias, la vivienda, la educación, el negocio o, incluso, el pago de deudas. De hecho, para los individuos y las familias de ingresos bajos, ahorrar en el largo plazo para financiar una pensión puede no ser una decisión óptima. Si un hogar empieza a tener capacidad de ahorro por encima del nivel de supervivencia, tal vez lo más eficiente sea invertir en más y mejor educación, tanto de los adultos como de los hijos, así como en salud, o en la compra de una vivienda propia (Bosch et al., 2013).

GRÁFICO 9. PORCENTAJE DE ENCUESTADOS DE BAJOS INGRESOS, SEGÚN MOTIVO PARA AHORRAR



Fuente: Elaboración propia con cifras de la base de datos *Global Financial Inclusion* (Banco Mundial, 2014). Nota: Los porcentajes pueden sumar más de 100%.

Analizar cómo varía la capacidad de ahorro según la edad del trabajador también puede arrojar pistas sobre el ahorro para el retiro. Debido al interés compuesto, es clave comenzar a ahorrar para el retiro desde los primeros años de la vida laboral. No obstante, al inicio de su vida laboral, la inexperiencia profesional hace que los trabajadores tengan bajas remuneraciones, comparadas a las que alcanzarán conforme vayan acumulando experiencia. Además, cuando son jóvenes, los trabajadores enfrentan muchos gastos debido a la crianza de los hijos y la formación del patrimonio, lo cual resulta en una menor capacidad de ahorro. Es decir, la capacidad de ahorrar es particularmente baja cuando es más importante para el ahorro a largo plazo e incrementa conforme los trabajadores envejecen.

En resumen, las personas de bajos ingresos enfrentan fuertes restricciones presupuestarias que limitan su capacidad de ahorro. No obstante, entre 16 y 40% de estos hogares tienen capacidad de ahorro y reportan que, en efecto, lo hacen. Pero, dentro de esta capacidad, el ahorro para el retiro compite con otras necesidades más inmediatas y suele no ser favorecido, especialmente entre los jóvenes.

Falta de liquidez del ahorro para el retiro

Una de las principales razones del escaso ahorro pensional son las restricciones de liquidez, que lo hacen poco atractivo para este segmento de la población. En todos los países existen restricciones para el retiro anticipado de los ahorros pensionales obligatorios acumulados en la cuenta individual del trabajador. Lo mismo sucede con los fondos de ahorro previsional voluntario: aunque tienden a ser más líquidos, también hay penalizaciones por el retiro anticipado.

Pese a que estas restricciones de liquidez del ahorro previsional son necesarias para comprometer a las personas a ahorrar para una vejez digna, pueden ser demasiado restrictivas, dada la realidad económica de los trabajadores independientes y de bajos recursos, que se caracteriza por una alta inestabilidad de ingresos. Esto, a su vez, disminuye la demanda de la población de bajos ingresos por productos de ahorro a largo plazo.

“Y el tiempo para acceder a los beneficios que viene todo lo que impusiste en tu vida. Siempre tení (sic) que llegar a los 60, 70 años para recién que te den una pensión y resulta que si no viví hasta esa edad”. (Gustavo, 48 años, trabajador independiente. Participante de un grupo focal en Chile).

“Yo no voy a cotizar (...) Mi mamá es profesora universitaria, tiene en la AFP 190 millones [466.976 dólares PPA], ella ya es jubilada, tiene 67 años, y yo tuve un accidente (...) y necesitamos plata, y cómo es posible que, son tus ahorros de tu vida, y no los puedas administrar (...) Mi madre cuando se muera el dinero no se hereda”. (Claudio, 35 años, trabajador independiente. Participante de un grupo focal en Chile).

“Poder administrar tu plata, que en el fondo te dieran la posibilidad de tú sacarla, o cuando te llegue, tú la administres de una u otra forma”. (Carmen, trabajadora independiente. Participante de un grupo focal en Chile).

Las reglas acerca del retiro anticipado o retiro parcial de los fondos pensionales en los cuatro países muestran que estos productos tienen un cierto grado de falta de liquidez (cuadro 1). Los trabajadores independientes y de bajos recursos prefieren mantener ahorros que se puedan liquidar en cualquier momento, para así suavizar el consumo y la calidad de vida a lo largo del tiempo. Por ejemplo, el 40% de los entrevistados por CONSAR, en 2016, mencionan que no poder disponer de sus ahorros en su cuenta individual tan rápido como en un banco los desanima a realizar aportaciones voluntarias en su AFORE⁷. Además, en muchos casos, los trabajadores independientes necesitan ahorros a corto o mediano plazo para mantener sus empresas y reinvertir en ellas para seguir compitiendo en el mercado.

Ante estas necesidades económicas, la falta de liquidez del ahorro previsional observado en los cuatro países, y, de manera especial, en Chile, Colombia y Perú, representa una característica poco adecuada a la realidad de los trabajadores independientes y de bajos recursos en estos países, para quienes, muchas veces, el ahorro pensional es el único que tienen para enfrentar emergencias. En este contexto, podría ser una mejor estrategia acumular fondos en una cuenta de ahorro simple o programado, que ofrece un acceso mucho menos restringido a los recursos.

7. Encuesta CONSAR 2016, Factores que promueven el ahorro voluntario entre los mexicanos.

CUADRO 1. CARACTERÍSTICAS DEL AHORRO VOLUNTARIO

PAÍS	MODALIDAD DE AHORRO	PRERREQUISITOS PARA COTIZAR AL AHORRO VOLUNTARIO	RETIRO ANTICIPADO	REQUISITOS PARA EL RETIRO ANTICIPADO	PENALIZACIÓN POR RETIRO ANTICIPADO	COSTOS AL RETIRO
Chile		- Haber cotizado al régimen obligatorio.	✓	-	✓	Impuesto de entre 3 y 7%
Colombia	Única	- Pertenecer al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS).	✓	-	✓	Pérdida de beneficios fiscales si el retiro se hace antes de los cinco años
México	Ahorro de corto plazo	- Tener una cuenta abierta y registrada en una AFORE.	✓	De dos a seis meses, dependiendo de la AFORE	✓	Impuesto sobre la renta sobre los rendimientos generados
	Ahorro de mediano plazo	- Tener una cuenta abierta y registrada en una AFORE.	✓	Antes de cinco años de ahorro	✓	Impuesto sobre la renta del 29% sobre el monto a retirar
				✓	Después de cinco años de ahorro	X
	Ahorro de largo plazo	- Tener una cuenta abierta y registrada en una AFORE.	X	-	-	Impuesto sobre la renta del 20% a cuenta del impuesto anual si se retiran antes de los 65 años
Perú	Aporte voluntario con fin previsional	- Realizar aportes obligatorios - En el caso de los trabajadores independientes, los aportes voluntarios no pueden ser mayores a los obligatorios.	X	-	-	-
	Aporte voluntario sin fin previsional	- Realizar aportes obligatorios - Contar con cinco años en el Sistema Privado de Pensiones (SPP)	✓	Retiros ilimitados	X	-

En el cuadro 1 se muestran las barreras de entrada para que los trabajadores independientes puedan realizar ahorro voluntario para el retiro en Chile, Colombia y Perú. El sistema chileno exige al trabajador independiente que cumpla con las cotizaciones al régimen obligatorio antes de permitirle el ahorro voluntario en el sistema previsional formal. Esto inhibe la posibilidad de que los trabajadores ahorren un monto acorde con sus posibilidades, que puede ser inferior al que se exige en el régimen obligatorio. En Perú, la barrera de entrada es aún mayor, dado que exige que los trabajadores hayan estado afiliados al menos cinco años, desincentivando el ahorro voluntario de los trabajadores que recién se incorporan a la formalidad laboral. Además, establece un tope al monto de lo que se puede ahorrar voluntariamente, ya que no puede superar el monto del aporte obligatorio.

En Chile, se permiten retiros anticipados del Ahorro Previsional Voluntario (APV) en cualquier momento dado. Estos retiros anticipados, sin embargo, son penalizados con un impuesto de entre 3 y 7%⁸. Cabe resaltar que el APV solo se permite para trabajadores que hayan cotizado obligatoriamente (10% sobre el salario imponible del trabajador) en la AFP. Esto, siempre y cuando el capital acumulado sea suficiente para financiar una pensión por encima del 80% de la Pensión Máxima con Aporte Solidario y se haya alcanzado una tasa de reemplazo del 70% de los ingresos de los 10 años anteriores al desembolso de la pensión.

En Colombia, se pueden hacer retiros parciales o completos del ahorro previsional voluntario en cualquier momento, aunque solamente se recibirán beneficios fiscales si dichos fondos han permanecido en la administradora por al menos cinco años, cuando los fondos se destinen a la compra de vivienda, o si la persona ya ha cumplido con los requisitos para pensionarse. Esta opción existe solo para los trabajadores en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), y no en la alternativa del Régimen de Prima Media (RPM). Para los trabajadores de menos ingresos, el gobierno colombiano ha creado el programa BEPS como un sistema alternativo de ahorro voluntario para la vejez (no pensional, ya que, en Colombia, por ley, las pensiones no pueden ser menores a un salario mínimo legal). Este programa permite ahorrar en función de ingresos menores a un salario mínimo y de manera irregular, y no establece un número mínimo de semanas cotizadas. Además, ofrece un subsidio del 20% sobre el monto total ahorrado al llegar a la edad mínima de pensión, pero los fondos acumulados en este programa no pueden ser retirados en ningún momento antes de la edad de pensionarse⁹.

A diferencia de Chile, en México, los trabajadores pueden hacer aportes previsionales voluntarios al margen de sus cotizaciones obligatorias y también pueden hacer retiros parciales de su ahorro obligatorio por matrimonio o desempleo. El ahorro previsional voluntario se puede retirar en un plazo de dos a seis meses después del depósito, si es de corto plazo, o después de cinco años, si es de mediano plazo, y hasta la edad de retiro en caso de ahorros de largo plazo. Para ello, se tiene que pagar un impuesto del 20% a las ganancias de capital al momento de retirar el dinero, como cualquier otra ganancia de

8. [http://www.bcn.cl/levfacil/recurso/ahorro-previsional-voluntario-\(apv\)](http://www.bcn.cl/levfacil/recurso/ahorro-previsional-voluntario-(apv))

9. 62 años para hombres y 57 años para mujeres.

capital. Además, cuando el trabajador queda desempleado tiene derecho a retirar fondos de su ahorro obligatorio cada cinco años. La cantidad depende de su salario base de cotización, y los requisitos para obtenerlo varían dependiendo si está afiliado al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En caso de matrimonio, el trabajador también puede hacer un retiro parcial equivalente a 30 días de salario mínimo de su ahorro obligatorio. Esta posibilidad opera únicamente si el trabajador se encuentra activo en el IMSS y tiene un mínimo de 150 semanas cotizadas.

En Perú, existen dos formas de ahorro voluntario en las AFP: aportes voluntarios sin y con fin previsional. Los aportes sin fin previsional son embargables y pueden llegar a convertirse en aportes con fin previsional. Para realizar aportes sin fin previsional, el afiliado debe contar con cinco años de incorporación al Sistema de Pensiones Privado (SPP). Para realizar aportes voluntarios con fin previsional, debe estar afiliado al SPP y, en caso de ser trabajador independiente, sus aportes voluntarios no pueden ser mayores a los obligatorios.

En suma, existen dos desincentivos importantes para el ahorro previsional voluntario entre los trabajadores de bajos ingresos: las altas barreras de entrada y la falta de liquidez del ahorro. Estas restricciones son, desde un punto de vista teórico, deseables. Con ellas, los hacedores de política pública buscan que los trabajadores coticen un porcentaje mínimo sobre sus ingresos y que dejen el ahorro en sus cuentas para acceder a una tasa de reemplazo digna que los proteja de la pobreza durante la vejez. Sin embargo, en la realidad no funciona así. Pedir que los trabajadores independientes y de bajos ingresos coticen un porcentaje mínimo de sus ingresos (ahorro obligatorio), los aleja de la posibilidad de que ahorren un monto pequeño, más acorde con sus posibilidades. Lo mismo sucede al hacer el ahorro para el retiro muy ilíquido, ya que se reduce su atractivo. La liquidez del ahorro para el retiro también puede ayudar a generar confianza en las instituciones financieras formales y en las administradoras de fondos de pensiones.

Incentivos fiscales de productos de APV

Los incentivos tributarios son la principal medida para “compensar” la falta de liquidez del ahorro previsional voluntario y mejorar su atractivo frente a otras alternativas de ahorro en Chile, Colombia y México¹⁰. En Chile, bajo el Régimen Tributario Impuesto al Ahorrar, el ahorrador no tributa por las cotizaciones voluntarias, sino por la rentabilidad real obtenida. Bajo el Régimen Tributario al Retiro, no se paga impuestos al hacer el ahorro, puesto que los aportes se rebajan de la base imponible. Cuando los fondos son retirados desde la AFP u otra institución autorizada, retienen el 15% de su monto en calidad de impuesto único. En Colombia, los aportes al Fondo de Ahorro Voluntario se traducen en un descuento en la base imponible del trabajador hasta un máximo del 30% del ingreso anual del mismo

10. Los aportes al ahorro voluntario sin fin previsional en AFPs en Perú no tienen beneficios tributarios.

y los retiros están exentos de impuestos una vez se ha mantenido el ahorro en la cuenta al menos cinco años. En México, los aportes de ahorro previsional voluntario también pueden deducirse en la declaración anual de impuestos; el requisito para obtener los beneficios es mantener el ahorro en la cuenta AFORE hasta cumplir 65 años¹¹.

Por definición, solo los trabajadores que pagan o declaran impuestos sobre la renta pueden aprovechar los incentivos tributarios del ahorro previsional voluntario. Es decir, queda casi restringido a los trabajadores formales. Por ende, representan un aspecto muy poco atractivo para la gran mayoría de trabajadores en los tres países, los cuales pagan pocos o nulos impuestos, ya sea porque debido a sus bajos ingresos están exentos de hacerlo o porque evaden esa obligación. Para dimensionar el problema, en Chile, en 2013, por ejemplo, solo un 18% de la población en edad de trabajar obtenía un ingreso igual o mayor al cual les obligaba pagar impuestos sobre la renta. Más aún, de aquellas personas que sí están obligadas a pagar impuestos, el 46% evade estas obligaciones (OECD/CIAT/IDB, 2016).

Factores psicológicos: sesgos de comportamiento y limitaciones cognitivas

El modelo clásico de ciclo de vida de la literatura económica presupone que las personas planifican sus patrones de consumo y ahorro a lo largo de su vida, intentando estabilizar la cantidad de activos que tienen a su disposición en cualquier momento de la misma. Esta idea puede explicar, por ejemplo, la tendencia de los individuos a acumular activos durante su vida laboral y desacumularlos a partir del momento de su jubilación. El modelo se basa en el supuesto de que los individuos toman sus decisiones de manera racional, utilizando toda la información disponible y exhibiendo preferencias que son consistentes a través del tiempo, al margen del contexto en el que se encuentra la persona.

Sin embargo, un creciente cuerpo de evidencia basado en la psicología y la ciencia cognitiva ha demostrado que el supuesto de racionalidad de los individuos, muchas veces, no aplica en la toma de decisiones económicas, especialmente, cuando se relacionan con el ahorro y el consumo. Más bien, la evidencia sugiere que los individuos suelen estar movidos por sesgos conductuales y el uso de heurísticas al tomar dichas decisiones. Estos sesgos y heurísticas pueden resultar en decisiones óptimas, pero a menudo llevan a distorsiones, interpretaciones ilógicas, y, por ende, a decisiones perjudiciales en el ámbito de las finanzas personales.

11. <https://www.gob.mx/consar/articulos/beneficios-fiscales-del-ahorro-voluntario>

(Sobre la vejez) *“No lo he evaluado a como a conciencia, yo creo que además porque tengo 37 años entonces como que, tal vez, mentalmente pienso que me falta tanto tiempo todavía, que para qué me voy a ocupar de algo que faltan muchos años para que pase, y tampoco tengo tantas herramientas financieras, digamos, que uno dijera ‘pucha, voy a hacer esto’.* (Mónica, 37 años, trabajadora independiente. Participante de un grupo focal en Chile)

(¿Les gustaría cotizar?) *“Ahora no, pero me gustaría cotizar porque los años pasan y no tengo mucho ahorro”.* (Katherine, 32 años, trabajadora independiente. Participante de un grupo focal en Perú)

A continuación, se resumen los cuatro de los sesgos de comportamiento más importantes que permiten explicar las bajas tasas de ahorro previsional voluntario. También se muestra evidencia acerca de la magnitud empírica de estos fenómenos psicológicos para los cuatro países de interés. Por último, se describe cómo las condiciones de pobreza pueden agravar las consecuencias negativas de estos sesgos y heurísticas, así como una discusión de sus implicaciones en los países seleccionados.

A. Sesgo hacia el presente

El sesgo hacia el presente describe la tendencia de las personas a sobrevalorar los beneficios que se obtienen hoy, o en un futuro cercano, muy por encima de aquellos que se alcanzan en un futuro más lejano (Laibson, 1997; O’Donoghue y Rabin, 1999). Este sesgo se refleja en problemas de autocontrol y una tendencia a postergar decisiones que tienen un cierto costo en el presente, pero que ofrecen beneficios significativos de largo plazo. Ese es el caso del ahorro para el retiro (Choi et al., 2002; Thaler y Benartzi 2004; Karlan et al. 2014). Este sesgo también puede explicar la preferencia de muchas personas por mantenerse en el *estatus quo* (inercia).

“Yo creo que uno menos se preocupa, uno igual es irresponsable, a lo mejor, de preocuparse de cuando uno va a ser viejo porque cree que se va a demorar, pero no se demora na”. (Ana, 52 años, trabajadora independiente. Participante de un grupo focal en Chile)

“Yo en 13 años más me tengo que jubilar, pero yo lo veo lejos todavía”. (Carlos, trabajador independiente. Participante de un grupo focal en Chile.)

La preponderancia del sesgo de sobrevaloración del presente –conocido como *present bias*, en inglés–ha sido demostrado en varios estudios empíricos, muchos de ellos aplicados a las decisiones de las personas respecto al ahorro para el retiro. Por ejemplo, Madrian y Shea (2001) muestran que la participación y la asignación de contribuciones en planes de ahorro para el retiro entre trabajadores en Estados Unidos es muy sensible a los defectos en el proceso de inscripción.

(¿Por qué no cotizan?) “*No nos informan cómo funciona este procedimiento para los independientes*”. (Antonia, 32 años, trabajadora independiente. Participante de un grupo focal en Perú)

Por su parte, Frisncho (2016) presenta datos representativos sobre preferencias temporales de poblaciones urbanas en México, Perú y Brasil. Según sus estimaciones, alrededor del 40% de la población urbana de Perú y México (cuadro 2, casillas en gris) puede ser considerada de tener preferencias temporales inconsistentes (es decir, tienen preferencias diferentes sobre las decisiones que se toman en el presente y en el futuro) y un cuarto califica como *hyperbolic discounters* (cuadro 2, casillas en gris claro); es decir, personas con altas tasas de impaciencia, que valoran el consumo presente mucho más que el que puedan tener en el futuro. Frisncho (2016) también muestra que estar sesgado hacia el presente está correlacionado negativamente con la probabilidad de ahorrar. Por ejemplo, en Perú, las personas que descuentan el tiempo hiperbólicamente tienen un 24% menos de probabilidad de ahorrar que las personas que tienen paciencia. En México, la primera categoría de personas tiene una probabilidad más alta de estar sobreendeudada que las personas pacientes.

CUADRO 2. INCONSISTENCIA TEMPORAL EN PERÚ Y MÉXICO

		6 vs. 7 meses				
		PERÚ	Paciente	Algo impaciente	Muy impaciente	Total
Hoy vs. en un mes	Paciente		31,4%	6,0%	3,9%	41,3%
	Algo impaciente		9,6%	8,6%	3,1%	21,3%
	Muy impaciente		9,9%	6,9%	20,6%	37,4%
	Total		50,9%	21,5%	27,6%	100%
		MÉXICO				
Hoy vs. en un mes	Paciente		42,8%	4,0%	2,3%	49,1%
	Algo impaciente		11,8%	7,2%	1,3%	20,3%
	Muy impaciente		13,8%	4,9%	11,9%	30,6%
	Total		68,4%	16,1%	15,5%	100%

Fuente: Frisncho (2016). Toda decisión por fuera de la diagonal es considerada como inconsistente.

B. Preferencias sociales

La literatura de la economía del comportamiento también ha demostrado que las decisiones de otros miembros de su comunidad acerca del ahorro y la inversión inciden en las decisiones propias. Por ejemplo, decisiones de ahorro e inversión dependen de las decisiones realizadas por familiares o compañeros de trabajo (Brown et al., 2008; Duflo y Saez, 2003; Grinblatt y Keloharju, 2001; Hong, Kubik y Stein, 2004). Tanto la comunicación, como el aprendizaje por observación y la presión social, directa e indirecta, –por ejemplo, el deseo implícito por conformidad, aceptabilidad, e identidad social– pueden tener un efecto poderoso sobre la toma de decisiones (Bikhchandani, Hirshleifer y Welch, 1998).

“Más que todo hay un tema cultural. Mis papás [son] gente humilde que siempre fueron independientes y nunca pagaron pensión y eso quizás se va heredando”. (José, 43 años, trabajador independiente. Participante de un grupo focal en Colombia)

“Pienso que es algo cultural, mis padres nunca cotizaron a pensiones, el pensamiento era ahorrar es vivir de sus apartamentos y sus ahorros, y yo pienso lo mismo”. (Monserrat, trabajadora independiente. Participante de un grupo focal en Colombia)

En este sentido, se debe considerar que existen normas y preferencias sociales que dificultan el ahorro previsional en la región, y que se refuerzan a través de la difusión social descrita. Dos tendencias particularmente importantes en este contexto pueden ser la poca confianza en los sistemas financieros (Cavallo y Serebrisky, 2016) y una alta presión social por compartir los ingresos y los activos presentes entre las familias (Baland, Guirkinger y Mali, 2011), los cuales hacen que la gente, en muchas ocasiones, decida consumir o transferir, en lugar de ahorrar.

“El mundo de las AFP es como algo gris [...] Se ve muy manchado su nombre”. (Patricio, 26 años, trabajador independiente. Participante de un grupo focal en Chile)

“Tanta corrupción genera que la gente no tome en serio las instituciones de pensiones”. (Natalia, trabajadora independiente. Participante de un grupo focal en Colombia)

C. Sobreoptimismo y falta de análisis probabilístico

Otro sesgo conductual importante es la tendencia de las personas a calcular erróneamente las probabilidades; en particular la posibilidad de que sucedan eventos negativos a lo largo de su vida. Esto se relaciona con una tendencia al sobreoptimismo, que se manifiesta en una confianza exagerada en sus propias habilidades o ciertos aspectos del ambiente que uno enfrenta y en asumir riesgos excesivos. Un ejemplo es el hecho de que, en encuestas sobre las habilidades financieras de las personas, los encuestados suelen sobreestimar sus habilidades, antes de darse cuenta de que estas, en verdad, son bastante reducidas (Lusardi y Mitchell, 2014).

(¿Cómo creen que van a vivir en su vejez?) “Me veo con una ferretería, un negocio montado”.
(Paul, 26 años, trabajador independiente. Participante de un grupo focal en Colombia)

“Con la paga que gano, ya tengo un buen ahorro. Entonces no tengo miedo a qué me pueda pasar en el futuro”. (Cristina, 26 años, trabajadora independiente. Participante de un grupo focal en Chile)

En América Latina, una de las manifestaciones del sobreoptimismo de las personas a la hora de ahorrar para el retiro se exhibe cuando se les pregunta sobre sus estrategias para asegurar una vejez digna. Por ejemplo, algunas encuestas muestran que un alto porcentaje de latinoamericanos piensa seguir trabajando después de la edad de retiro para financiar su vejez. Esto, a pesar de que la evidencia ha comprobado que solo una pequeña minoría cuenta con las condiciones de salud necesarias para hacerlo. Por ejemplo, el 50% de las personas en edad de trabajar consultadas en la Encuesta de Protección Social (EPS) de la Subsecretaría de Previsión Social (2015) de Chile, espera seguir trabajando después de su edad de retiro, pero la realidad es que el 66% de los ya pensionados reportaron haber dejado de trabajar por problemas de salud (gráficos 10 y 11). No encontrar un empleo a partir de esa edad es otra de las razones por las cuales no continúan trabajando después de su edad de jubilación.

GRÁFICO 10. PLANES PARA LA EDAD DE RETIRO ENTRE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR (CHILE)

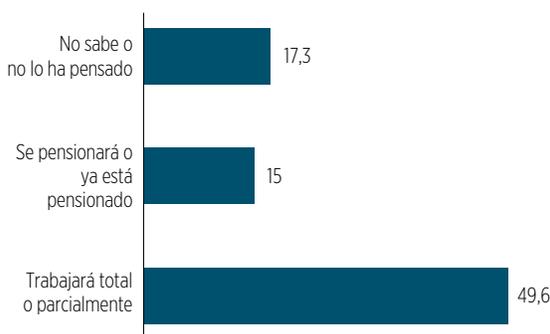
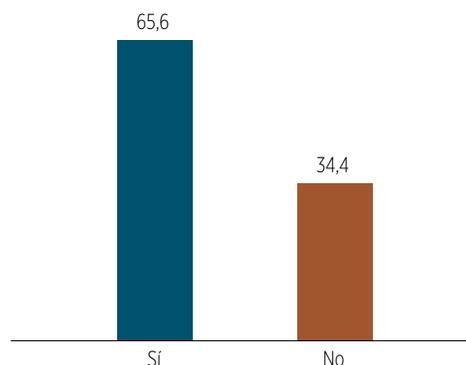


GRÁFICO 11. EXISTENCIA DE PROBLEMAS DE SALUD ENTRE LA POBLACIÓN RETIRADA QUE IMPIDEN SEGUIR TRABAJANDO (CHILE)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Previsión Social, 2015.

D. La carga cognitiva de la pobreza

La pobreza y la falta de recursos económicos hacen que las personas sean aún más susceptibles a sufrir los sesgos conductuales mencionados, según investigaciones en el ámbito de la economía del comportamiento¹². En un importante estudio, Mani et al. (2013) mostraron que campesinos en India exhibieron un rendimiento cognitivo mucho peor antes de la cosecha, cuando eran relativamente pobres, que después de ella, cuando tenían más recursos económicos a su disposición. Puesto que controlaron por tiempo, nutrición y esfuerzo de trabajo, los autores del estudio sugieren que las preocupaciones relacionadas con la pobreza consumen los recursos mentales de las personas, dejándoles con capacidades limitadas para resolver los problemas del día a día. Dados los altos niveles de pobreza en México (37,5%), Colombia (34%), y Perú (33%), su impacto en el ahorro previsional voluntario de las personas no debe ser subestimado¹³.

Otros sesgos de comportamiento

Además de los cuatro sesgos antes mencionados, la literatura académica ha detectado otros sesgos de comportamiento que pueden dificultar la toma de decisiones racionales y beneficiosas para sí mismos¹⁴. Entre ellos, destacan la aversión a las pérdidas y la abstracción del ahorro frente al consumo, que es tangible.

12. Al respecto, véase Mani et al. (2013), y Mullainathan y Shafir (2013).

13. Para la definición de pobreza y los datos utilizados, véase Stampini et al. (2016). Datos de pobreza de los países del año 2013.

14. Para una tipología y discusión de varios sesgos de comportamiento, véase DellaVigna (2009).

El primer sesgo aplica en situaciones de decisión bajo incertidumbre, y se refiere a que el bienestar adicional que produce una ganancia es menor (en valor absoluto) que el malestar adicional que produce una pérdida de un tamaño equivalente (Kahneman y Tversky, 1979). Esta tendencia hace que, muchas veces, las personas prefieran quedarse en el *status quo* de no ahorrar para evitar, por ejemplo, consecuencias negativas de una acción cuyos resultados son inciertos. El segundo sesgo se refiere a la dificultad de las personas de tomar decisiones que tienen beneficios abstractos, como el ahorro, cuando estas compiten con aquellas que tienen consecuencias concretas, como el consumo (Akbas et al., 2016; Rabin, 1998).

Falta de educación financiera y previsional

Las decisiones sobre las aportaciones voluntarias también se pueden ver afectadas por el nivel de educación financiera de los individuos, y su nivel de conocimiento sobre los sistemas de ahorro previsionales, ya que los sistemas de contribución definida y capitalización individual son complejos y trasladan muchas decisiones financieras al trabajador. Ambas condiciones terminan por influir en la decisión de ahorro de largo plazo de los individuos.

“Yo soy medio ignorante en el tema, estoy aprendiendo ahora”. (Andrés, 30 años, trabajador independiente. Participante de un grupo focal en Chile)

“Yo sé poco del tema y solo mi guardo mi dinero, sin pagar cotizaciones”. (Juan, 36 años, trabajador independiente. Participante de un grupo focal en Perú)

“De mi parte, el desconocimiento del modelo pensional colombiano hace que yo no cotice”. (Sebastián, 35 años, trabajador independiente. Participante de un grupo focal en Colombia)

Estudios recientes demuestran que el pobre desempeño en matemáticas en alumnos de educación media superior genera una falta de conocimiento y habilidades financieras (Villagómez, 2016). Como resultado, las personas pueden tomar decisiones que no maximicen su bienestar individual y, a nivel agregado, esto conlleva a una asignación ineficiente de recursos en la economía (López, 2017). Por ejemplo, esto puede resultar en niveles subóptimos de ahorro a largo plazo.

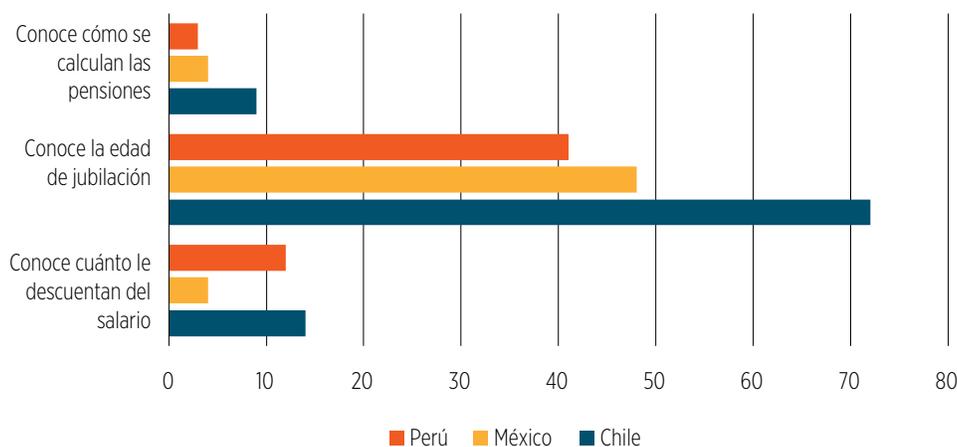
“En lo que se refiere a datos con número, sobre todo, y dada la calidad de la educación en general (...) a veces es tremendamente difícil lo que sale ahí”. (Alonso, 45 años, trabajador independiente. Participante de un grupo focal en Chile)

Existe un desconocimiento generalizado sobre el sistema previsional y su funcionamiento. En el gráfico 12 se muestra que, aunque la mayoría de las personas conocen cuál es la edad de jubilación en Perú, México y Chile, no saben cómo es el cálculo de las pensiones ni las deducciones de su salario por este concepto. En concreto, menos del 10% de los encuestados en estos países sabe cómo estaba siendo calculada su pensión. El conocimiento sobre el monto deducido de sus salarios por concepto de ahorros para pensión tampoco llegaba al 20%. Bosch et al. (2013) muestran que esta falta de información lleva a los individuos a calcular su pensión futura de forma muy poco acertada, generando expectativas sobre recursos, en ocasiones, inexistentes debido a aportes insuficientes.

(Sobre por qué no cotiza) *“¿Para qué le voy a dar plata a entidades del gobierno si soy aún joven? Creo que a los 45 años es una buena edad para empezar a cotizar”*. (Daniel, 32 años, trabajador independiente. Participante de un grupo focal en Colombia)

(Sobre por qué no cotiza) *“Pienso que hay desinformación y prefiero tener mi plata en el colchón porque hay un desconocimiento en el modelo de pensiones”*. (Pamela, trabajadora independiente. Participante de un grupo focal en Colombia)

**GRÁFICO 12. CONOCIMIENTO DE LOS SISTEMAS PREVISIONALES EN
LIMA (2008), CIUDAD DE MÉXICO (2008) Y CHILE (2006)**



Fuente: Bosch et al. (2013)

Falta de cultura previsional arraigada en factores socioculturales

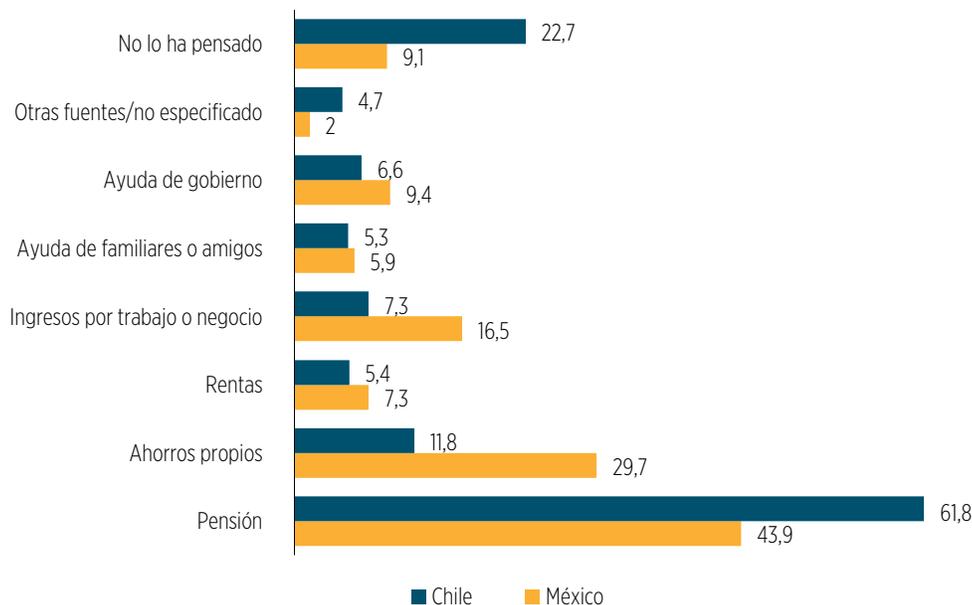
En Chile, Colombia, México y Perú, factores socioculturales como la religión, los lazos familiares intergeneracionales fuertes, y la importancia de la familia extendida también juegan un rol importante en la falta de demanda de productos de ahorro para el retiro, en particular, en los segmentos de bajos ingresos. Estos factores se asocian con fuentes de ingreso informales para solventar los gastos en la vejez distintas a la idea de una jubilación (ej. Mansell Carstens, 1995). Solo el 44% de los ocupados en México y el 62% en Chile consideran financiar total o parcialmente su vejez a través de una pensión contributiva (INEGI 2015 y Subsecretaría de Previsión Social 2015).

(¿Por qué no ven un beneficio en cotizar?) *“Claro, porque la jubilación es tan baja, yo opto mejor que la municipalidad me dé una pensión”*. (Clara, 44 años, trabajadora independiente. Participante de un grupo focal en Chile)

(¿Cómo cree que va a vivir en su vejez?) *“Descansando y recibiendo las rentas de mis bienes raíces. Estoy ahorrando para invertir en bienes raíces”*. (Pamela, 26 años, trabajadora independiente. Participante de un grupo focal en Colombia)

Financiar la vejez mediante rentas o un negocio propio también se encuentra dentro de las principales estrategias de los entrevistados en México y Chile (gráfico 13). Esto puede reducir la demanda del ahorro monetario de largo plazo durante la vida productiva de las personas, en particular, de las personas emprendedoras como los microempresarios e independientes, que son más propensos a invertir en una actividad productiva en lugar de ahorrar. Esto coincide con los resultados de los grupos focales realizados por BancoEstado en Chile con trabajadores independientes, quienes señalan que prefieren invertir en su negocio, comprar un terreno, construir o mejorar una vivienda, o comprar un taxi, en lugar de ahorrar para la vejez.

GRÁFICO 13. FUENTE DE INGRESOS PLANEADA PARA LA VEJEZ



Fuente: Elaboración propia con datos de México (INEGI, 2015) y Chile (Subsecretaría de Previsión Social, 2015).

En América Latina también se debe considerar que la familia extendida funge como una red de seguridad social, con una liquidez mayor que cualquier pensión o préstamo formal, y con la posibilidad de responder a desafíos y gastos inesperados en plazos más cortos y con menos requisitos formales (Cavallo y Serebrisky, 2016). Por ejemplo, solo un 27% de los chilenos que necesitara conseguir medio año de ingreso de su hogar ante una emergencia acudiría a un banco; en cambio, el 58% se lo pediría a familiares y amigos (Subsecretaría de Previsión Social, 2015).

Al igual que en el caso de las emergencias, durante la vejez, las personas esperan el apoyo de sus familiares y amigos. Los lazos familiares son fuertes y se asocian a transferencias intergeneracionales dentro del hogar. Los padres invierten en la educación de los hijos, en algunos casos, esperando una retribución monetaria durante la vejez. Entre el 5 y el 6% de los ocupados en México y Chile señalan que esperan vivir de la ayuda de familiares y amigos durante su vejez.

En general, las familias de bajos recursos viven al día, resolviendo sus necesidades inmediatas según van surgiendo. Esto inhibe el desarrollo de una cultura de la previsión, dado que las personas perciben que durante la vejez se resolverán sus necesidades de igual manera, con ayuda de amigos, familiares, el gobierno o, incluso, Dios. Un estudio sociológico realizado por AFP Integra en Perú (2017) lo denomina el efecto “*Dios proveerá*”, también reflejado en una encuesta realizada en 2011 por la Asociación Mexicana de Afores (AMAFORE). Como se observa en el gráfico 13, entre el 7 y el 9% de los ocupados en Chile y México espera financiar su vejez con ayuda del gobierno.

IV. Barreras de oferta para el ahorro voluntario para el retiro

Las barreras de oferta se refieren a aquellas que limitan el desarrollo de productos de ahorro a largo plazo que se adapten a las necesidades de las poblaciones vulnerables. Esto incluye la carencia de incentivos comerciales para los actores del sistema previsional, como Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), Administradoras de Fondos para el Retiro (AFOREs) y otras instituciones financieras. Las distintas barreras de demanda de productos de ahorro para el retiro de trabajadores independientes y de bajos ingresos, mencionadas en la sección anterior, desincentivan la innovación y la entrada de otras instituciones financieras que ofrezcan productos de ahorro para el retiro más acordes a las necesidades de este segmento de la población, convirtiéndose, a su vez, en una barrera de oferta.

Falta de incentivos comerciales para los integrantes de los sistemas para llegar a los trabajadores independientes y de bajos recursos

El diseño de los sistemas pensionales también representa retos adicionales para los trabajadores independientes y de bajos recursos que quieren afiliarse y hacer aportaciones voluntarias en Chile, Colombia, México y Perú. En particular, estos diseños otorgan pocos incentivos comerciales para que los jugadores como especialmente las AFOREs o AFPs se orienten hacia la población autoempleada y de ingresos medios y bajos¹⁵. En este contexto, dos aspectos cruciales son el modelo de ingreso de las AFOREs o AFPs, vinculado a la acumulación de fondos para el retiro de los cuentahabientes, y la estructura de costos de recaudación de las aportaciones individuales. A continuación, se discuten estos aspectos y cómo se manifiestan en los cuatro países seleccionados.

El cobro por administrar el ahorro previsional voluntario

Las comisiones cobradas por las AFOREs y AFPs¹⁶ por la administración del ahorro previsional constituyen la fuente de ingresos más importante para estas instituciones. Por eso, la forma en que se cobran

15. Cabe mencionar que los incentivos no son independientes de dichos perfiles.

16. En Chile, además de las AFP, existen otras instituciones que pueden ofrecer y administrar el APV. Éstas son: las administradoras de fondos de inversión, los fondos mutuos, los fondos para la vivienda, las compañías de seguros de vida, los bancos, los intermediarios de valores y cualquier otra identidad que esté autorizada por la Superintendencia de Valores y Seguros (Rubli Kaiser 2016). En Colombia, las sociedades fiduciarias y bancos (a través de su sección fiduciaria), pueden administrar fondos de pensiones de jubilación e invalidez, previa autorización de la Superintendencia Financiera. Entre las operaciones autorizadas por las compañías de seguros se encuentran la Administración de Fondos de Pensiones de Jubilación e Invalidez, el régimen de pólizas y tarifas, el régimen de reservas técnicas, y el régimen de inversión de las reservas (Hoyo, Tuesta y Llanes 2014).

estas comisiones tiene un fuerte impacto en la estructura de incentivos comerciales que enfrentan las instituciones al llegar a diferentes segmentos de trabajadores.

En general, existen dos métodos de cobro: (i) comisión “sobre flujo”; y (ii) comisión “sobre saldo”. Bajo la primera, el cobro está definido como un porcentaje de la remuneración imponible mensual del trabajador. Esta forma, donde el monto cobrado crece conforme al nivel de ingresos del trabajador afiliado, aplica en el caso de la administración de los fondos de ahorro pensional obligatorio en Chile y Colombia. En el segundo modelo el cobro está definido como un porcentaje del saldo acumulado en la cuenta individual del ahorrador. Este esquema aplica en el caso tanto del ahorro previsional obligatorio como voluntario en México y Perú, y para el ahorro previsional voluntario en Chile y Colombia. En Perú, también existe una forma de cobro bajo el esquema de comisión mixta del ahorro pensional obligatorio¹⁷.

Ambos esquemas ofrecen pocos incentivos comerciales para que las AFP y otras instituciones financieras involucradas en el mercado de ahorro previsional voluntario, orienten sus ventas hacia los trabajadores independientes y de bajos recursos. Cuando se cobra sobre el flujo, el objetivo principal de las instituciones está en afiliar a los trabajadores con ingresos altos y estables. En los casos en los que el cobro es sobre el saldo de la cuenta individual de la persona, las instituciones tienen un interés en promover el ahorro previsional voluntario entre aquellos segmentos poblacionales con capacidad de hacer aportes de alto nivel y frecuencia. En este caso, solo los trabajadores independientes que tengan esta capacidad se encuentran dentro del segmento de cliente objetivo de los proveedores de productos de ahorro previsional voluntario.

Representantes de las AFP en los diferentes países confirmaron en conversaciones con los autores que el valor comercial de afiliar a trabajadores independientes con bajos recursos es muy marginal. Los incentivos comerciales se extienden a la fuerza de venta de las AFP, que reciben mayor comisión por afiliar a un trabajador con un salario elevado y estable o con un saldo sustantivo en su cuenta individual.

Altos costos de recaudación de los microaportes

El costo de recaudación es otro de los desincentivos para que las AFPs y las instituciones financieras se enfoquen en el nicho de trabajadores independientes y de bajos ingresos. En los países incluidos en este documento, la recaudación de aportes pequeños de ahorro pensional tiende a tener costos relativamente altos para estas instituciones. Existen dos modelos de recaudación de cotizaciones pre-

17. En Perú, tras la reforma del Sistema de Pensiones Privado (SPP), en 2012, se empezó una transición de un sistema de cobro por flujo a uno por saldo. A todos los afiliados que ingresaron al SPP a partir del 1 de febrero de 2013, les corresponde pagar un porcentaje de su saldo en su cuenta individual. Como este saldo recién se fue formando con los aportes realizados a partir de febrero de 2013, se estableció que en los primeros 10 años se tenga una comisión mixta; es decir, se agrega un componente calculado sobre la remuneración del trabajador que, cada dos años, será menor hasta que se haga cero. A partir de febrero de 2023, los afiliados que tengan este esquema de comisión solo pagarán un porcentaje sobre el saldo de su cuenta individual. A los afiliados que ingresaron al SPP antes del 1 de febrero de 2013 se les otorgó la opción de elegir hasta finales de marzo de 2013 entre permanecer en la antigua comisión sobre remuneración o por flujo, o migrar al nuevo esquema de comisión sobre saldo o mixta.

visionales: recaudación centralizada y descentralizada. En los esquemas “centralizados”, la normativa estipula que una sola entidad – pública o privada – sea responsable de la recaudación y distribución de las cotizaciones previsionales, así como de la cobranza de cotizaciones morosas. En cambio, en los esquemas “descentralizados”, es responsabilidad de cada administradora de fondos de pensiones de recaudar y cobrar las cotizaciones, sin que la normativa favorezca el uso de un sistema de recaudación particular. Esto no precluye la posibilidad de que, en sistemas descentralizados, algunas administradoras de fondos de pensiones u otros actores privados del sistema de pensiones creen o subcontraten entidades que centralicen la recaudación de cotizaciones. Este modelo se observa en Chile, por ejemplo, donde cinco AFPs crearon la empresa PreviRed, que permite tanto a empleadores de empresas o casas particulares, así como a trabajadores independientes, efectuar el pago de las cotizaciones previsionales obligatorias y voluntarias en forma simple y sin costo adicional.

Si bien la aplicación de uno u otro sistema de recaudación tiene argumentos en favor y en contra, por lo general, la ventaja del modelo centralizado es el menor costo marginal directo e indirecto (por ejemplo, el tiempo que toma el declarar y pagar por parte del empleador) que se supone para cada recaudación, principalmente por la posibilidad de aprovechar economías de escala y de ámbito, esto último considerando que el modelo centralizado facilita unificar la recaudación de cotizaciones previsionales con la de otras contribuciones sociales y/o impuestos (Meléndez Azcúnaga, 2013; Acuña et al., 2015).

México y Perú cuentan con sistemas de recaudación previsional centralizados. En México, la recaudación se realiza a través de una empresa privada que obtiene el derecho de recaudar y distribuir las cotizaciones previsionales en el país a través de un proceso de licitación pública realizado cada 10 años. Actualmente, la empresa que funge este rol es Procesar S.A. de C.V. En Perú, la empresa AFPnet es el actual centralizador de los aportes de los trabajadores al sistema. El servicio, que partió en 2007, es ofrecido por la Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones y permite a todos los empleadores de Perú preparar en forma automática las planillas de pago de cotizaciones de todas las AFP, presentarlas directamente a través de Internet y pagar los aportes previsionales. Todas las empresas de Perú son obligadas a declarar y pagar los aportes a través de este mecanismo, pero AFPnet no facilita aún la cotización de los independientes. En Chile y Colombia los sistemas de recaudación de aportes son descentralizados, lo cual implica que las AFP recaudan de manera directa los aportes previsionales, o a través de contratos de recaudación con bancos y/u otras instituciones privadas del sistema previsional.

Si bien no existe información sistemática y comparable sobre los costos directos e indirectos de los procesos de recaudación de las cotizaciones previsionales en los cuatro países, dinámicas de economías de escala y de ámbito suponen que estos costos sean más bajos en sistemas centralizados, suponiendo la existencia de controles contra la fijación de precios y captación de rentas en sistemas centralizados. En México, la empresa Procesar cobra a las AFOREs un cargo de 4 pesos mexicanos (0,47 dólares PPA) por cada uno de los procesos en los que interviene. Dado que cada aportación tiene un costo fijo de recaudación para las AFP y AFORE, la importancia relativa de este tiende a crecer conforme más bajo sea el valor de la aportación recaudada. Como resultado, las AFORE y AFP tienen pocos incentivos

para promover de manera activa las aportaciones pequeñas a gran escala. Al mismo tiempo, datos de los cuatro países muestran que son, justamente, las aportaciones voluntarias esporádicas y de bajo valor las más comunes entre las personas de bajos recursos y aquellos con ingresos inestables para acumular fondos en sus cuentas de ahorro para el retiro. Por ejemplo, según datos de la CONSAR, de octubre de 2016 a marzo de 2017, cerca del 50% de las aportaciones voluntarias al sistema pensional a través de redes comerciales tenían un valor de 200 pesos mexicanos (22,99 dólares PPA) o menos, y casi un cuarto (22%) fueron por 50 pesos mexicanos (5,83 dólares PPA), el valor mínimo permitido por el sistema de ahorro previsional mexicano (CONSAR, 2017).

Debido al alto costo relativo en cuanto a la recaudación de microaportes, las redes de recaudo de ahorro previsional voluntario están concentradas en zonas urbanas donde hay una mayor afluencia de ahorradores, y son casi inexistentes en zonas rurales o marginadas, donde los habitantes tienen ingresos limitados. También existen casos en los que los trabajadores de bajos ingresos enfrentan costos de transacción tan altos que impiden el ahorro previsional. Por ejemplo, trabajadores de áreas rurales dispersas deben pagar altos costos de transporte hasta las áreas metropolitanas, donde está localizada la infraestructura (oficinas de recaudo) para realizar los aportes. Aunque ya existen alternativas electrónicas en muchos de los países, que en un principio permiten ahorrar sin desplazarse a una oficina de recaudo, las poblaciones rurales dispersas son en muchos casos de bajos niveles de escolaridad y con poco acceso a las tecnologías de la información, por lo que prefieren medios físicos de pago. En definitiva, el alto costo del transporte puede impedir el ahorro, en especial, cuando la capacidad de ahorro es baja.

La baja demanda se convierte en una barrera para la oferta

Las distintas barreras de demanda de productos de ahorro para el retiro de trabajadores independientes y de bajos ingresos mencionadas desincentivan, a su vez, la innovación y la entrada de otros jugadores financieros que quieran ofrecer productos de ahorro para el retiro en este segmento de la población. Eso ha provocado que los esfuerzos de la industria para generar ahorro para el retiro de los trabajadores independientes y de bajos ingresos hayan sido tímidos. Pese a ello, iniciativas recientes en México, Colombia y Perú han tenido resultados desalentadores.

En México, la CONSAR ha puesto en marcha una campaña para incrementar la cobertura del sistema de pensiones a trabajadores independientes y de bajos ingresos, así como para incentivar el ahorro voluntario en las AFOREs. Si bien el ahorro voluntario se ha quintuplicado en cinco años, todavía está muy concentrado en AFOREs que atienden a segmentos de altos ingresos de la población. La generación de ahorro voluntario en AFOREs para segmentos de bajos ingresos de la población ha sido muy escasa. Por ejemplo, una colaboradora de una AFORE en México señala que, a pesar de lanzar una campaña comprensiva con incentivos atractivos para trabajadores de bajos ingresos, la participación del público ha sido muy baja y, por tanto, concluyen que este segmento del mercado no quiere ahorrar

voluntariamente para su retiro. De igual manera, otros actores de la industria han buscado fomentar las domiciliaciones de ahorro voluntario en segmentos de bajos ingresos con poco éxito. La directiva de otra AFORE en México indica que estas campañas tampoco han sido exitosas y, más grave aún, la mayoría de las domiciliaciones se cancelan a los pocos meses por falta de fondos en las cuentas de los afiliados.

En Perú, con el objetivo de incentivar la participación de los trabajadores independientes en el sistema de pensiones, se aprobaron la Ley N° 29903 y la Ley N° 30082, que introducían la obligatoriedad de cotización de los trabajadores independientes de manera gradual. La obligatoriedad entró en vigor en agosto de 2014, considerando una tasa de aporte del 5%, que alcanzaría su tasa máxima de aporte (13%) a partir de agosto de 2017. Directivos de las AFP en Perú señalan que, al entrar en vigor la obligatoriedad, varios independientes se registraron sin que se aplicaran medidas coercitivas. Sin embargo, la obligatoriedad de cotizar para los independientes en Perú fue una medida sumamente impopular que generó protestas y descontento social. En consecuencia, la obligatoriedad se derogó el 17 de septiembre de 2014, a través de la Ley N° 30237. Después a la derogación, los independientes que se habían registrado en las AFPs acudieron a las sucursales a retirar el dinero previamente depositado.

El destino de esta iniciativa pone de manifiesto la baja demanda de productos de ahorro previsional a largo plazo por parte de una gran parte de los trabajadores independientes en Perú, incluso, cuando las AFPs han realizado campañas dirigidas a este segmento de la población. Por ejemplo, un directivo de una AFP en Perú señala lo siguiente: “En 2015 hicimos una campaña mediática atractiva y masiva dirigida a fomentar el ahorro de los independientes en Perú. Después de una inversión considerable de recursos, conseguimos que 12 personas ahorraran. No hay demanda”. De la misma manera, otro directivo de una AFP en Perú indica que “el sistema de ahorro para el retiro en las AFPs no está hecho para los trabajadores independientes y de bajos ingresos. Hay que encontrar soluciones a la medida de sus necesidades, como lo ha hecho Procter & Gamble vendiendo champú, jabones, y pastas de dientes en versiones mini. Esto considera la realidad de que las personas viven al día”.

Sin embargo, en Colombia se ha desarrollado un producto de ahorro a largo plazo a la medida de los trabajadores independientes y de bajos ingresos. En 2013 se aprobó el Decreto que creó el programa BEPS, que administra COLPENSIONES. El programa es un mecanismo de ahorro a largo plazo flexible que permite aportaciones desde 5.000 pesos colombianos (3,99 dólares PPA), no tiene un costo de administración para el vinculado, otorga, como se mencionó anteriormente, una contribución de contrapartida del 20% del monto total ahorrado por parte del estado, y brinda incentivos para el ahorro altamente valorados por la población de bajos ingresos, como seguros de vida y sorteos de casas y motocicletas. A inicios de 2017 había casi 700.000 personas vinculadas al programa, de las cuales, 70.000 hicieron al menos una aportación durante el primer trimestre de 2017. Sin embargo, debido a que el programa BEPS es un esquema altamente subsidiado, existen dificultades para su replicabilidad por parte de instituciones financieras privadas.

V. Factores del entorno

Aparte de los anteriores, existen factores del entorno que inciden en el bajo ahorro previsional voluntario en los cuatro países analizados. Entre ellos, destaca la existencia de pensiones no contributivas y la falta de confianza en las instituciones pensionales.

Pensiones no contributivas como pilar para fomentar o inhibir el ahorro para el retiro de personas de bajos ingresos

Los países de América Latina han experimentado un acelerado crecimiento de los programas no contributivos de pensiones, impulsados por la presión pública para aumentar la protección de la población con menores ingresos durante la vejez. Sin embargo, las deficiencias en los diseños de las pensiones no contributivas, como la fragmentación de programas, irregularidades en los padrones de beneficiarios, la inequidad, o la falta de alineación con los pilares contributivos generaron desincentivos para ahorrar para el retiro entre los segmentos de menores ingresos.

Bosch et al. (2013) señalan que los beneficios no contributivos pueden disminuir la participación en el mercado laboral y, por tanto, en los sistemas contributivos (ahorro a largo plazo). Al disponer de un ingreso adicional, el beneficiario de una pensión no contributiva considera menos atractiva la opción de participar en el mercado laboral. Esto se denomina “efecto ingreso”, y todas las pensiones no contributivas, al margen de su diseño, generan este efecto en diferentes grados, que puede derivar en una reducción de la oferta laboral del beneficiario. La magnitud depende de los criterios de elegibilidad para acceder a este beneficio, así como del monto del mismo.

Con diferencias en montos, cobertura y criterios de elegibilidad, Chile, Colombia, México y Perú han implementado programas de pensiones no contributivas (cuadro 3). Existen varias maneras de analizar la generosidad de los programas no contributivos para conocer su incidencia, destacando dos de ellos. El primero es estimar si el beneficio permite cubrir la línea de pobreza. El segundo es calcular la tasa de reemplazo, que se obtiene al dividir el monto de la pensión no contributiva entre el ingreso laboral promedio de cada quintil de ingresos.

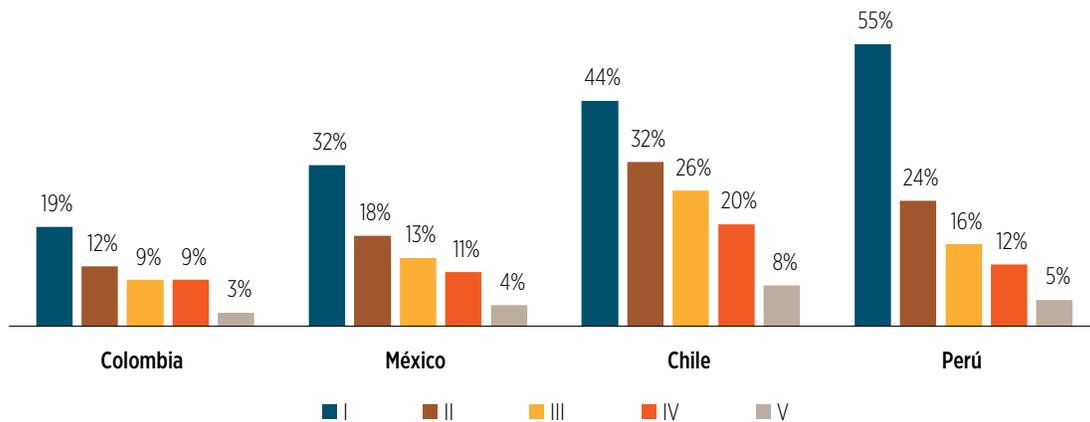
CUADRO 3. PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN CHILE, COLOMBIA, MÉXICO Y PERÚ (2016)

País	Programa no contributivo	Beneficio mensual en dólares estadounidenses PPA 2016	Beneficio mensual en relación a línea de pobreza de 3,1 dólares estadounidenses PPA diarios	Edad mínima para acceder al beneficio	Coordinación con pensiones contributivas
Chile	Pensión Básica Solidaria	205,6	225,8%	65 (H) 60 (M)	Sí, a través de la Superintendencia de pensiones/INP
Colombia	Colombia Mayor	43,7	43,5%	57 (H) 52 (M)	No, solo el Ministerio del Trabajo
México	Programa de Pensión para Adultos Mayores	57,3	57,9%	65	No, solo la Secretaría de Desarrollo Social
Perú	Pensión 65	72,0	71,6%	65	No, solo la Presidencia del Consejo de Ministros

Fuente: Elaboración propia con datos del IPS-Chile, Colombia Mayor, Secretaría de Desarrollo Social de México, MIDIS-Perú, factor de conversión a PPA 2016 y línea de pobreza definida por el Banco Mundial.

En el cuadro 3 se muestra que solo en Chile el beneficio otorgado por la Pensión Básica Solidaria supera la línea de pobreza de 3,1 dólares estadounidenses diarios. En cambio, en Colombia, el beneficio otorgado por Colombia Mayor apenas cubre el 43,5% de la línea de pobreza. Pese a que los beneficios son modestos e insuficientes en Colombia, México y Perú para aliviar la pobreza durante la vejez, estos beneficios pueden ser un respaldo financiero considerable para los segmentos de bajos ingresos, sobre todo, cuando los comparamos con los ingresos que perciben durante su vida activa laboral. En el gráfico 14 se indica que la tasa de reemplazo no contributiva es mayor al 15% para el primer quintil en todos los países, llegando incluso al 55% en Perú. Conforme incrementa el nivel de ingresos, cae la tasa de reemplazo, por lo que en el quintil más alto de ingresos no alcanza más de un 8%.

**GRÁFICO 14. TASA DE REEMPLAZO DE LA PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA,
 POR QUINTIL DE INGRESOS PER CÁPITA DEL HOGAR**



Fuente: Elaboración propia con datos Colombia (DANE, 2015); Chile (MDS, 2015); México (INEGI, 2014) y Perú (INEI, 2015). La tasa de reemplazo se calcula como la razón entre la pensión no contributiva promedio y el ingreso laboral monetario y no monetario promedio de los empleados, patrones y cuenta propia entre 18 y 64 años de edad. El quintil de ingreso per cápita del hogar se calcula utilizando el ingreso total del hogar para los hogares con ingreso mayor a cero.

Esto no significa que las pensiones no contributivas solo tienen efectos negativos en el mercado laboral. Si están alineadas con los pilares contributivos de los sistemas de pensiones, es posible atender dos objetivos de manera simultánea: ofrecer un piso mínimo durante la vejez sin desincentivar la contribución a los sistemas de seguridad social. Solo en Chile estos pilares están alineados, lo cual se refleja en una mayor cobertura previsional de los trabajadores independientes y de bajos ingresos. El desafío de las autoridades es diseñar programas no contributivos que estén integrados y sean complementarios a los esquemas contributivos, para favorecer así el desarrollo de estos esquemas en el largo plazo e incentivar las cotizaciones de trabajadores y empleadores. En caso contrario, se corre el riesgo de entrar en un círculo vicioso: las preocupaciones por la cobertura y pobreza en la vejez llevan al fortalecimiento de los programas no contributivos, lo cual desincentiva el empleo formal y las cotizaciones al sistema contributivo y reduce el monto de las pensiones, reforzando las inquietudes por el nivel de pobreza en la vejez y la presión por expandir los beneficios no contributivos.

La falta de confianza en las instituciones, en especial en las instituciones pensionales

A lo largo de las Américas, existe una falta de confianza generalizada en las instituciones y en el estado de derecho. Esa percepción tiene muchas repercusiones en los sistemas estructurales gubernamentales, sociales y financieros, pues existe poca disposición a participar en la formalidad, ya sea laboral o financiera.

“Yo pienso que hay un descontento de parte a nivel país, No+AFP. (..) Estai (sic) trabajando 30 años, y una jubilación de 120 lucas [294,93 dólares PPA] (..) Si hubiera otro cambio de provisión que te diera más interés, todos te cotizarían”. (Diego, 42 años, trabajador independiente. Participante de un grupo focal en Chile)

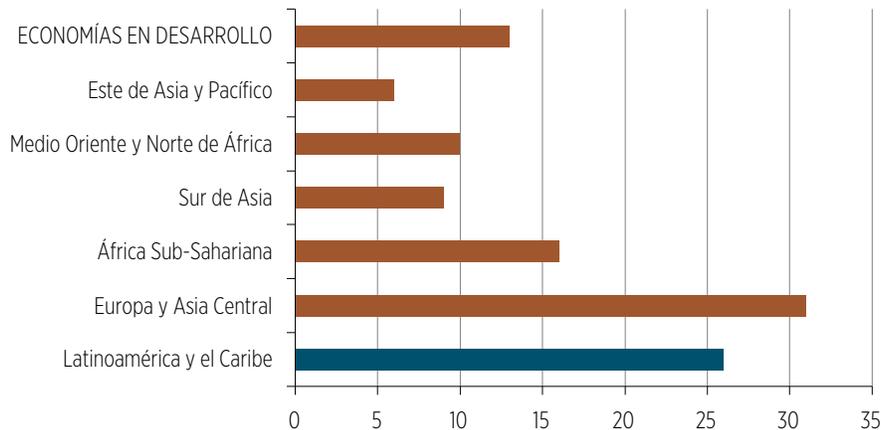
“Porque cuando pierden esos fondos, la AFP no pierde, pierde el cotizante no más. La AFP nunca pierden”. (Ana, 52 años, trabajadora independiente. Participante de un grupo focal en Chile)

“Nosotros hemos perdido la credibilidad en este país por todo lo que escucha, donde escucha que todos roban, uno no confía nada”. (Montserrat, trabajadora independiente. Participante de un grupo focal en Colombia)

La falta de confianza en las instituciones se refleja en la elevada informalidad laboral, lo que, a su vez, afecta el funcionamiento del pilar de ahorro obligatorio. Si el trabajador no confía en las instituciones de seguridad social, o piensa que ahorrar para el retiro no es importante, puede elegir trabajos donde no tenga que contribuir o sea fácil evadir. Gómez Sabaini et al. (2014) señalan que, en diversas prácticas de evasión de las contribuciones a la seguridad social, el trabajador acepta, incluso de manera voluntaria, puestos que no están cubiertos por el sistema de pensiones. A cambio de ello, el empleador compensa al trabajador con prestaciones en especie o montos no declarados o reduciendo los ingresos imponibles del trabajador.

La falta de confianza en instituciones financieras también se ve reflejada en el bajo nivel de ahorro voluntario para el retiro. Por ejemplo, datos del Global Financial Inclusion Database del Banco Mundial (2014) indican que, 26% de las personas que no abren una cuenta de ahorro formal en América Latina y el Caribe no lo hacen por la falta de confianza en el sistema financiero formal, lo que convierte a la región en la segunda con más desconfianza, tal como se muestra en el gráfico 15.

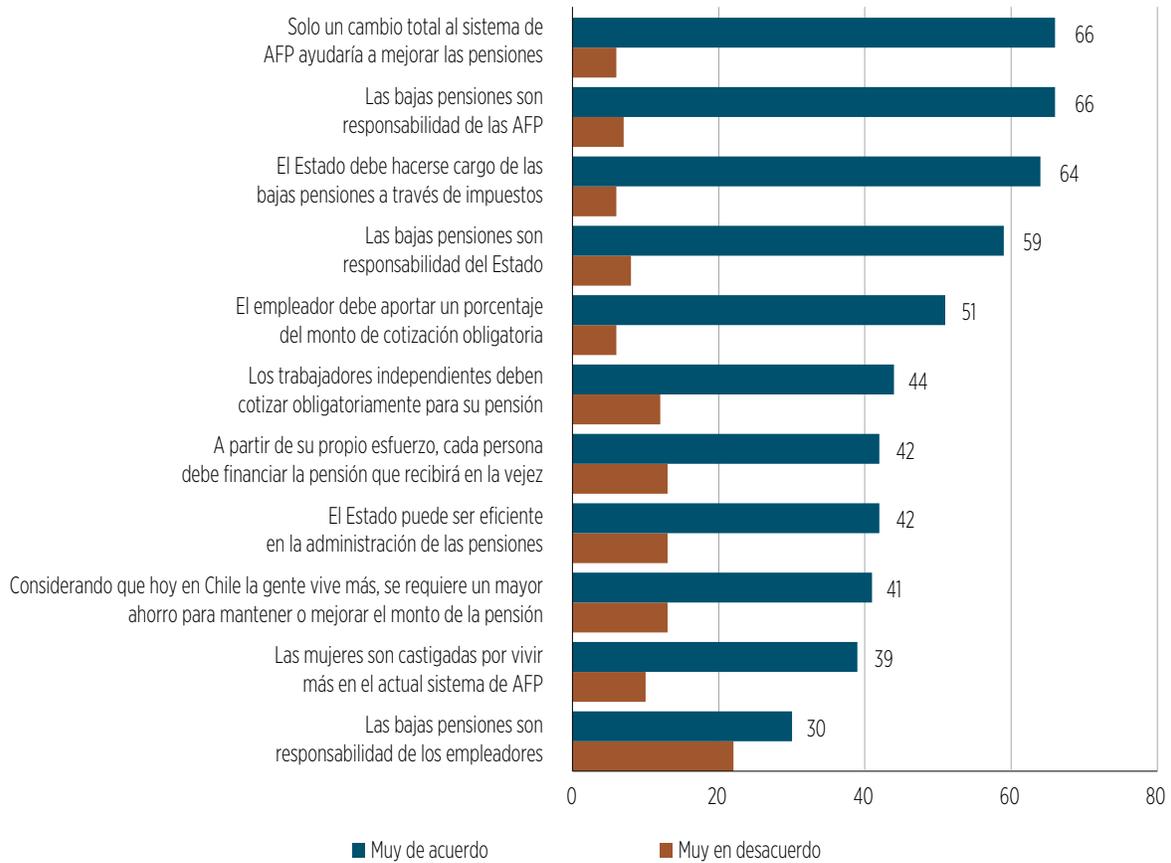
GRÁFICO 15. FALTA DE CONFIANZA COMO BARRERA PARA ABRIR UNA CUENTA BANCARIA FORMAL



Fuente: Demirguc-Kunt y Klapper, 2012.

Chile es el país con el sistema de cuentas de capitalización individual más maduro, pese a que existe una percepción muy negativa del desempeño del sistema de pensiones y sus principales actores. De acuerdo con una encuesta reciente (CEP,2019), las pensiones son el segundo tema más urgente, que los entrevistados sienten que el gobierno debe atender. Además, la Encuesta de Protección Social 2015 reveló que el 45% de los entrevistados no tiene nada de confianza en las administradoras de fondos de pensiones. Esto posiblemente está relacionado con que 70% de los entrevistados consideran que las pensiones que entrega el sistema de AFP no alcanzan a financiar un nivel de vida adecuado. Además, tal como se muestra en el gráfico 16, alrededor del 66% de los entrevistados estaba muy de acuerdo en que las bajas pensiones eran responsabilidad de las AFP y que solo un cambio total a su sistema ayudaría a mejorar las pensiones. Esto, aunque el Estado fue señalado por el 59% de las personas como otro actor responsable de las bajas pensiones y el 64% consideró que es el que debe hacerse cargo de las bajas pensiones a través de impuestos.

GRÁFICO 16. NIVEL DE ACUERDO SOBRE DIFERENTES ASPECTOS DEL SISTEMA DE PENSIONES



Fuente: Comisión Asesora Presidencial Sobre el Sistema de Pensiones, 2015.

VI. Propuestas para mitigar las barreras al ahorro de largo plazo

Los trabajadores independientes y de bajos ingresos enfrentan múltiples barreras para ahorrar para el retiro en Chile, Colombia, México y Perú. Algunas de ellas pueden mitigarse con reformas pensionales y del mercado laboral. Otras, son intrínsecas a la naturaleza humana, pero pueden atenuarse con la ayuda de herramientas de la economía del comportamiento, la tecnología, y la educación financiera y previsional. Aunque no existe una única solución, es posible incrementar la cobertura y adecuación de las pensiones de los segmentos de la población más excluidos a través de una combinación adecuada de políticas.

El funcionamiento de los mercados laborales es la razón principal de la falta de cobertura de los esquemas de seguridad social y de las bajas densidades de cotización, que, a su vez, resultan en pensiones inadecuadas. Alaimo y otros (2015) recomiendan un enfoque integral basado en dos pilares de políticas generales. El primero son las políticas para aumentar e igualar las oportunidades de acceso a empleos formales. Este pilar comprende políticas públicas de intermediación laboral, iniciativas de apoyo al primer empleo, formación para la inserción o reinserción laboral de los adultos, políticas de apoyo al ingreso durante el desempleo, regulaciones y reducción de costos no salariales, y fiscalización. El segundo pilar son las políticas para aumentar la estabilidad laboral productiva. Esto comprende regulaciones para el despido formal y políticas de formación de trabajadores activos. En la medida en que se mejore la calidad del empleo en términos de formalidad y productividad, también incrementarán los ingresos de los trabajadores y, por tanto, la capacidad de ahorrar.

Por su parte, el diseño de los sistemas de pensiones puede alentar o inhibir el ahorro para el retiro. Varios estudios sobre el rediseño de los sistemas de pensiones (Bosch et al., 2013) destacan que, para incrementar la cobertura de los sistemas de pensiones, en particular, para trabajadores independientes y de bajos ingresos, es recomendable estructurar un sistema multipilar, que incluya un pilar no contributivo, uno obligatorio y uno de ahorro voluntario. En este sistema, los pilares deben ser complementarios y estar alineados con el fin de evitar distorsiones. Para incrementar el ahorro para el retiro de los independientes, se recomienda transitar gradualmente hacia la obligatoriedad de su cotización, comenzando por abrir canales de contribución que faciliten el ahorro de este colectivo. Asimismo, los sistemas deben facilitar y promover el ahorro voluntario previsional con estímulos fiscales y regulaciones más flexibles.

Muchas de las medidas necesarias para mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de pensiones requieren de reformas legislativas y reasignaciones presupuestarias. Este tipo de reformas son necesarias para incrementar tanto el número de trabajadores que cotizan, como el ahorro para el retiro total y, en consecuencia, el nivel de pensión que se obtendrá. Pero, dado su mismo

alcance, son reformas complejas, con enormes costos políticos y con tiempos usualmente largos de implementación.

Además, existe un grupo de medidas que pueden ser instrumentadas dentro de los marcos institucionales existentes y que ayudarían a superar algunas de las barreras para ahorrar, en especial, aquellas asociadas a la psicología humana: herramientas conductuales e innovación tecnológica y financiera. Incrementar el ahorro de largo plazo requiere de soluciones innovadoras, muchas de las cuales pueden provenir de las herramientas conductuales y de innovaciones tecnológicas y financieras. En esta sección se enfatizan este tipo de medidas, ya que pueden ser instrumentadas de manera inmediata por reguladores, empleadores, bancos, administradores de fondos de pensiones, y compañías de Fintech por igual, todo, a un costo relativamente bajo.

Intervenciones conductuales para incrementar el ahorro para la vejez

Una clave para incrementar el ahorro para el retiro son las medidas que parten de las ciencias conductuales. Son múltiples los sesgos del comportamiento y las limitaciones cognitivas que dificultan el ahorro para el retiro, por lo que se deben diseñar políticas públicas que los contrarresten. En este sentido, las intervenciones conductuales utilizan los sesgos de comportamiento para facilitar —en vez de para dificultar— el ahorro (Fanjzylber y Repetto, 2019). Entre las principales características de estas intervenciones se encuentran las siguientes:

- **Simplificar.** Existen diversas formas de simplificar la toma de decisiones. Por ejemplo, se pueden reducir el número de opciones disponibles, usar ejemplos sencillos de las consecuencias de cada decisión, explicitar ejemplos comparativos (*benchmarks*) y/o dar consejos (Iyengar y Kamenica, 2010).
- **Recordar.** La entrega de recordatorios sencillos, enviados en momentos clave a través de mensajes de texto u otros formatos de comunicación, permite mantener la atención en la tarea de ahorrar (Karlán et al., 2016).
- **Informar y fijar una actitud personal (*mindset*) favorable.** La manera en que se presenta la información relevante es fundamental, dados los problemas de atención. Es posible enfocar la atención hacia el ahorro haciéndolo más explícito. De igual forma, antes de informar y de la toma de decisiones, se puede lograr que los individuos tengan una actitud positiva hacia la vejez y, con ello, favorecer el ahorro (Fertig et al., 2015).
- **Ofrecer incentivos en el presente.** Las personas tienden a considerar el ahorro como un sacrificio en el presente y, dada la impaciencia, no valoran lo suficiente la recompensa futura. Ofrecer recompensas pequeñas en el presente, como la posibilidad de participar en loterías o destacar

las ofrecidas que ya ofrecen los programas actuales, puede incrementar el ahorro. Reemplazar las loterías que ofrecen pagos grandes con bajas probabilidades por otras con pagos más pequeños y altas probabilidades es una alternativa más efectiva para incrementar el ahorro, pues muchas personas tienden a sobreestimar las probabilidades de eventos de baja ocurrencia y a sentirse atraídos hacia pagos mayores (Volpp et al., 2008).

- **Fijar plazos realizables.** Establecer plazos y fechas límite para realizar una tarea impide dilatar la acción de ahorrar y rompe con la inercia (Ariely y Wertenbroch, 2002). Dada la tendencia a procrastinar, muchas veces, los individuos no logran alcanzar sus metas de ahorro. Fijar plazos para cumplir pasos intermedios puede ayudar a contrarrestar la procrastinación, superando esta barrera al ahorro.
- **Reducir costos de transacción.** Pequeños costos de transacción que deben ser asumidos en el presente pueden aplazar las acciones (Laibson, 1997). Por ejemplo, expandir los puntos de recaudo de ahorro y ofrecer descuentos automáticos desde la cuenta corriente, la nómina o una tarjeta de crédito, facilitan la tarea de ahorrar toda vez que se reducen los costos de transacción.
- **Precomprometer.** Las personas pueden comprometerse a ahorrar en el futuro, por ejemplo, mediante un débito automático. Esto permite atenuar los problemas de fuerza de voluntad, así como la sensación de pérdida presente que genera el ahorro. Estos compromisos pueden ser más o menos fuertes en el sentido en que puede haber penalizaciones altas o bajas si no se cumple con el compromiso (Karlan et al., 2016; Grinstein-Weiss et al., 2017).
- **Diseñar opciones predeterminadas.** La tendencia al *status quo* puede sobreponerse por medio del diseño de una opción predeterminada (un *default*) que favorezca el ahorro. Por ejemplo, se puede introducir una opción predeterminada en la que se debe tomar una acción para salirse de un plan, aprovechando así la inercia con la que actúan las personas (Madrian y Shea, 2001; Choi et al., 2004).
- **Ofrecer una mezcla de activos con distintos tipos de liquidez.** Los activos no líquidos reducen la tentación de gastarlos en el corto plazo, pues liquidarlos implica asumir costos de transacción. De esa manera, individuos que saben pueden caer en la tentación de usar el dinero hoy (individuos con preferencias sesgadas hacia el presente) pero son conscientes de esa tendencia (sofisticados) pueden recurrir a modelos tradicionales de ahorro para atenuar sus problemas de fuerza de voluntad (Laibson et al., 1998). Sin embargo, para la población de bajos ingresos, poder disponer de una parte de sus ahorros para enfrentar emergencias aumenta el atractivo de estos productos.
- **Minimizar la sensación de pérdida.** Los individuos se suelen sentir más afectados por una pérdida que la satisfacción que sienten por una ganancia equivalente. Para contrarrestarlo, algunos programas buscan incentivar el ahorro a través de “ganancias”, como incrementos anuales de los ingresos. Esto sucede, por ejemplo, en el plan SMarT, de Thaler y Benartzi (2004).

Es posible diseñar intervenciones que combinen varias de estas características y permitan incrementar el ahorro para el retiro. Entre estas se encuentran:

- 1. Introducir la inscripción automática a programas de ahorro.** La inscripción automática es la introducción de una opción predeterminada favorable al ahorro que simplifica el ahorro y ayuda a precomprometerse. Estas herramientas suelen reducir los costos de transacción al eliminar pasos para ahorrar.
- 2. Impulsar la elección activa y mecanismos de compromiso.** Herramientas de este tipo buscan hacer uso del precompromiso y fijar un escenario sencillo y de fácil entendimiento para el trabajador, de tal manera que lo lleve a pensar sobre las características específicas de su futuro, reduciendo la incertidumbre y el hiper optimismo.
- 3. Simplificar.** Partiendo desde un modelo de un individuo con capacidad limitada para procesar, la simplificación de decisiones es una herramienta fundamental, sobre todo, en casos percibidos como complejos. La simplificación también reduce los costos “mentales” de transacción.
- 4. Recordatorios simples.** Los recordatorios tienen el fin de ayudar a mantener el ahorro de largo plazo dentro de las prioridades cotidianas.
- 5. Ofrecer incentivos** como, por ejemplo, subsidios focalizados. Los incentivos en el presente pueden ayudar a minimizar la sensación de pérdida y, en algunos casos, a proveer una combinación de liquidez que responda más a las necesidades de los trabajadores independientes y de bajos ingresos.

La evidencia internacional demuestra que estas herramientas varían en el nivel de efectividad para incrementar el número de personas que ahorran para su retiro y el monto que ahorran (Madrian 2013, Choi 2015). Las medidas que ayudan a las personas a vencer la inercia, como las opciones predeterminadas favorables al ahorro, han demostrado ser las que tienen más efectividad. Sin embargo, las medidas que ayudan a simplificar la información y a recordar la importancia de ahorrar tienen una efectividad intermedia. La predisposición al presente parece ser una de las barreras asociadas a los sesgos del comportamiento más difíciles de superar. Por eso, medidas como los subsidios o contribuciones de contrapartida tienen una efectividad más limitada. El siguiente diagrama ordena cada una de ellas conforme a la efectividad reportada en la literatura.

DIAGRAMA 2. EFECTIVIDAD DE LAS HERRAMIENTAS DE LA ECONOMÍA DEL COMPORTAMIENTO PARA FAVORECER EL AHORRO (DE MAYOR A MENOR)



Fuente: Madrian, 2013.

Dado que las personas enfrentan diversos sesgos de comportamiento, resulta clave desarrollar estrategias que articulen varias de las medidas mencionadas para incrementar su efectividad.

También es importante tener en cuenta que la economía del comportamiento funciona en el mediano y largo plazo, en la medida que ayuda a las personas a hacer algo que reconocen como importante, pero que debido a sus sesgos no hacen. Por ejemplo, si la inercia de las personas es fuerte y la opción predeterminada de ahorro es la preinscripción, la persona buscará la manera de salirse del plan. Por ello, es importante que las personas sean conscientes de la importancia de ahorrar para su retiro y de las implicaciones de no hacerlo.

La educación financiera y previsional puede fortalecer la efectividad de las medidas de la economía del comportamiento. Entender cómo funcionan los instrumentos de ahorro y saber cuáles son los componentes del sistema de pensiones ayuda a generar confianza en el sistema, a que las personas sepan por qué es importante que comiencen a ahorrar desde jóvenes, y por qué deben hacerlo de manera constante a lo largo de su vida laboral. Así, las medidas instrumentadas facilitan realizar un plan que reconocen como importante e incrementa su bienestar.

Cabe destacar que un factor fundamental de todas estas herramientas es que mantienen la libertad individual a decidir. A diferencia de otras políticas, como la obligatoriedad, las herramientas conductuales contemplan la posibilidad de que algunas personas quieren ahorrar, pero no lo hacen debido a sus sesgos de comportamiento. De esa manera, las herramientas son útiles para ayudar a quienes ven

su ahorro disminuido por barreras conductuales, pero no para quienes ven su ahorro disminuido por otro tipo de barreras, como la falta de capacidad de ahorro o de acceso a productos de ahorro a largo plazo adecuados a sus necesidades.

Innovaciones tecnológicas y financieras para incrementar el ahorro de largo plazo

La innovación financiera es otra de las claves para incrementar el ahorro para el retiro. Las herramientas conductuales descritas requieren nuevos productos financieros. Por ejemplo, un proveedor de servicios financieros que busca integrar las opciones de autocompromiso en sus productos puede generar un producto de ahorro que no permita retirar el ahorro hasta alcanzar una meta propuesta por el mismo ahorrador (Nava et al., 2006). De igual manera, un sistema de ahorro automático diseñado para un trabajador independiente y de bajos ingresos puede hacerse condicional al valor de sus ingresos, al margen de las fechas en que se reciban, y evitar que se hagan retiros cuando los saldos sean muy bajos.

El último elemento clave para incrementar el ahorro para el retiro es la innovación tecnológica para llegar a un público cada vez más inmerso en un mundo digital. En 2016, 81 millones de mexicanos usaron teléfonos celulares, y, de ellos, el 74% utilizó *smartphones*. En este contexto, la tecnología se vuelve una herramienta fundamental para llegar a las personas de nuevas maneras y en los momentos más pertinentes con recordatorios para el ahorro.

Las innovaciones tecnológicas también disminuyen los costos de transacción, permitiendo el ahorro en el mismo lugar donde los trabajadores independientes cobran por sus servicios, consumen, o les pagan a prestadores de servicios públicos o al estado. Llevar el ahorro de largo plazo a la cotidianeidad de las personas abre la puerta a ingresos de menor valor (que no ocurren debido a altos costos de transacción), lo que se ajusta mejor a la realidad de los trabajadores de bajos ingresos. Además, las innovaciones tecnológicas pueden ayudar a llegar a regiones desconectadas de los sistemas tradicionales de ahorro, al incrementar las redes de recaudo de manera costo-efectiva.

En resumen, las herramientas conductuales, las innovaciones financieras y los desarrollos tecnológicos ofrecen un set de herramientas con alto potencial de impacto en el ahorro de largo plazo de los trabajadores independientes y de bajos recursos. La combinación de estas herramientas puede fortalecerlas entre sí, generando efectos multiplicadores. Con el fin de alcanzar soluciones que puedan convertirse en políticas públicas escalables, financieramente sostenibles, y con efecto a largo plazo, las innovaciones tecnológicas y las herramientas conductuales tienen el poder de ayudar a lograr un ahorro suficiente para la vejez.

VII. Índice de diagramas, gráficos y cuadros

DIAGRAMA 1. Barreras y soluciones para ahorrar para el retiro de personas de bajos ingresos y trabajadores independientes.....	15
GRÁFICO 1. Porcentaje de trabajadores formales sobre el total de ocupados de 18 a 64 años, por decil de ingreso	19
GRÁFICO 2. Trabajadores según tipo de ocupación y quintil de ingresos	20
GRÁFICO 3. Proporción de trabajadores informales como porcentaje del total de asalariados, por decil de ingreso	21
GRÁFICO 4. Proporción de trabajadores independientes como porcentaje de ocupados, por decil de ingreso	22
GRÁFICO 5. Trabajadores de bajos ingresos que permanecían en su trabajo después de un año	23
GRÁFICO 6. Capacidad de ahorro promedio en dólares estadounidenses internacionales PPA, por decil de ingreso	26
GRÁFICO 7. Porcentaje de hogares con capacidad de ahorro por decil de ingreso	27
GRÁFICO 8. Porcentaje de encuestados que reportan haber ahorrado en los últimos 12 meses.....	28
GRÁFICO 9. Porcentaje de encuestados de bajos ingresos, según motivo para ahorrar	30
CUADRO 1. Características del ahorro voluntario	32
CUADRO 2. Inconsistencia temporal en Perú y México	37
GRÁFICO 10. Población en edad de trabajar planes para la edad de retiro (Chile)	40
GRÁFICO 11. Problemas de salud entre la población retirada que impiden seguir trabajando (Chile)	40
GRÁFICO 12. Conocimiento de los sistemas previsionales en Lima (2008), Ciudad de México (2008) y Chile (2006)	42
GRÁFICO 13. Fuente de ingresos planeada para la vejez	44
CUADRO 3. Pensiones no contributivas en Chile, Colombia, México y Perú (2016)	52
GRÁFICO 14. Tasa de reemplazo de la pensión no contributiva por quintil de ingresos per cápita del hogar.....	53
GRÁFICO 15. Falta de confianza como barrera para abrir una cuenta bancaria formal	55
GRÁFICO 16. Nivel de acuerdo sobre diferentes aspectos del sistema de pensiones.....	56
DIAGRAMA 2. Efectividad de las herramientas de la economía del comportamiento para favorecer el ahorro (de mayor a menor).....	61

VIII. Bibliografía

Acuña, R., M. Palomino, L. Villar, F. A. Villagómez, y D. Valero. 2015. *Cómo Fortalecer los Sistemas de Pensiones Latinoamericanos: Experiencias, Lecciones y Propuestas. Tomo 1*. Santiago de Chile: SURA Asset Management.

AFP Integra. 2017. Infografía: Guía para Hablar sobre las AFP.

Akbas, M., D. Ariely, D. A. Robalino, y M. Weber. 2016. "How to Help Poor Informal Workers to Save a Bit: Evidence from a Field Experiment in Kenya." IZA Discussion Paper No. 10024.

Alaimo, V., M. Bosch, D. Kaplan, C. Pages, y L. Ripani. 2015. *Empleos para Crecer*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

AMAFORE. 2011. *Ahorro y Futuro: ¿Cómo piensan los mexicanos?* Disponible en: http://amafore.org/documentos/Encuesta_2011.pdf

Ariely, D., y K. Wertenbroch. 2002. "Procrastination, deadlines, and performance: Self-control by pre-commitment." *Psychological Science* 13(3): 219-224.

Baland, J. M., C. Guirkingier, y C. Mali. 2011. "Pretending to Be Poor: Borrowing to Escape Forced Solidarity in Cameroon." *Economic Development and Cultural Change* 60(1): 1-16.

Banco Mundial. 2014. Global Findex Database. Disponible en: datatopics.worldbank.org/financialinclusion/

Bikhchandani, S., D. Hirshleifer, e I. Welch. 1998. "Learning from the Behavior of Others: Conformity, Fads, and Informational Cascades." *Journal of Economic Perspectives* 12(3): 151-170.

Bosch, M., Á. Melguizo, y C. Pagés. 2013. *Mejores pensiones mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Brown, J. R., Z. Ivkovic, P. A. Smith, y S. Weisbenner. 2008. "Neighbors Matter: Causal Community Effects and Stock Market Participation." *Journal of Finance* 63(3): 1509-1531.

Cavallo, E., y T. Serebrisky. 2016. *Ahorrar para desarrollarse: Cómo América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

Choi, J. 2015. "Contributions to Defined Contribution Pension Plans." *Annual Review of Financial Economics* 7: 161-78.

Choi, J. J., D. Laibson, B. C. Madrian, y A. Metrick. 2004. "For better or for worse: Default effects and 401 (k) savings behavior." En: Wise, D. A. *Perspectives on the Economics of Aging*, pp. 81-121. Chicago: University of Chicago Press.

Choi, J. J., D. Laibson, B. C. Madrian, y A. Metrick. 2002. "Defined Contribution Pensions: Plan Rules, Participant Choices, and the Path of Least Resistance." *Tax Policy and the Economy*, 16, pp. 67-113.

CID (Centro de Investigaciones para el Desarrollo). 2013. *Estudio sobre Mercado Objetivo Beneficios Económicos Periódicos - Beps: Componente Análisis Cuantitativo*.

Comisión Asesora Presidencial Sobre el Sistema de Pensiones. 2015. *Antecedentes del Informe Final: Capítulo 6 - La Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile*. Disponible en: www.comision-pensiones.cl/Documentos/Capitulo?nombre=fgAvAEMAAbwBuAHQAZQBwAHQALwBJAGOAYQBnAGUAb-gBIAHMALwBDAGEAcABpAHQAdQBsAG8AcwAvAEMAQQBQAF8ANgAuAHAAZABmAA%3D%3D

CONSAR (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro). 2018. *Informe Trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la Situación del SAR*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/416078/3erInforme_trimestral.pdf

CONSAR (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro). 2017. *Estadísticas de Ahorro Voluntario a Mayo 2017*.

CONSAR (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro). 2016. *Factores que promueven el ahorro voluntario entre los mexicanos*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/60139/2016_02_factores_av.pdf

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2015. *Colombia: Gran Encuesta Integrada de Hogares*. DANE. Disponible en: <http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/356>

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2014. *Colombia: Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. DANE. Disponible en: https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/342

DellaVigna, S. 2009. "Psychology and Economics: Evidence from the Field." *Journal of Economic Literature* 47(2): 315-72.

Demirguc-Kunt, A., y L. Klapper. 2012. "Measuring Financial Inclusion. The Global Findex Database." Policy Research Working Paper no. WPS6025. Washington, D.C: Banco Mundial.

Duflo, E., y E. Saez. 2003. "The Role of Information and Social Interactions in Retirement Plan Decisions: Evidence from a Randomized Experiment." *Quarterly Journal of Economics* 118(3): 815-842.

Fajnzylber, E., y A. Repetto. 2019. *Segundo Informe: Ahorro Previsional de los Trabajadores Independientes en Chile*. Working paper.

- Fertig, A., J. Lefkowitz, y A. Fishbane. 2015. *El uso de las ciencias del comportamiento para aumentar los ahorros para el retiro: Una nueva mirada a las aportaciones voluntarias a las pensiones en México*. Ideas42. Disponible en: https://www.ideas42.org/wp-content/uploads/2016/06/ideas42_MX-Pensiones_Esp.pdf
- Frisancho, V. 2016. "How to Raise Household Savings in LAC: Constraints and Best Practices." Technical Note No. IDB-TN-962, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gómez Sabaini, J. C., O. Centrangolo, y D. Moran. 2014. *La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones. Un análisis de Argentina, Colombia y el Perú*. Serie Políticas Sociales, No. 208. Santiago de Chile: CEPAL.
- Grinblatt, M., y M. Keloharju. 2001. "How Distance, Language, and Culture Influence Stockholdings and Trades." *Journal of Finance* 56(3): 1053-1073.
- Grinstein-Weiss, M., B. D. Russell, W. G. Gale, C. Key, y D. Ariely. 2017. "Behavioral interventions to increase tax-time saving: Evidence from a national randomized trial." *Journal of Consumer Affairs* 51(1): 3-26.
- Hong, H., J. D. Kubik, y J. C. Stein. 2004. "Social Interaction and Stock-Market Participation." *Journal of Finance* 59(1): 137-163.
- Hoyo, C., D. Tuesta, y M. C. Llanes. 2014. *Ahorro Voluntario a Largo Plazo en Colombia*. Observatorio Económico Inclusión Financiera. BBVA Research.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2014. *México: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*. INEGI. Disponible en: www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enigh/tradicional/2014/default.html
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2015. *México: Módulo de Trayectorias Laborales 2015*. INEGI. Disponible en: http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/161/related_materials?idPro=
- INEI (Instituto Nacional de Estadísticas e Informática). 2015. *Perú: Encuesta Nacional de Hogares*. INEI. Disponible en: <http://iinei.inei.gob.pe/microdatos/>
- Iyengar, S. S., y E. Kamenica. 2010. "Choice proliferation, simplicity seeking, and asset allocation." *Journal of Public Economics* 94(7-8): 530-539.
- Kahneman, D., y A. Tversky. 1979. "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk." *Econometrica* 47(2): 263-91.
- Karlan, D., M. McConnell, S. Mullainathan, y J. Zinman. 2016. "Getting to the top of mind: How reminders increase saving." *Management Science* 62(12): 3393-3411.
- Karlan, D., A. L. Ratan, y J. Zinman. 2014. "Savings by and for the Poor: A Research Review and Agenda." *Review of Income and Wealth* 60(1): 36-78.

- Laibson, D. 1997. "Golden Eggs and Hyperbolic Discounting." *Quarterly Journal of Economics* 112(2): 443-477.
- Laibson, D., A. Repetto, J. Tobacman, R. E. Hall, W. G. Gale, y G. A. Akerlof. 1998. "Self-control and saving for retirement." *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 91-196.
- López, F. 2017. "Diagnóstico y algunas propuestas para mejorar la toma de decisiones del consumidor financiero chileno." Working Paper.
- Lusardi, A., y O. S. Mitchell. 2014. "The Economic Importance of Financial Literacy: Theory and Evidence." *Journal of Economic Literature* 52(1): 5-44.
- Madrian, B. C. 2013. "Matching Contributions and Savings Outcomes: A Behavioral Economics Perspective." In: Hinz R., Holzman R., Tuesta D., and Takayama N. *Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience* pp. 289-310. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Madrian, B. C., y D. F. Shea. 2001. "The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior." *Quarterly Journal of Economics* 116(4): 1149-1187.
- Mani, A., S. Mullainathan, E. Shafir, y J. Zhao. 2013. "Poverty Impedes Cognitive Function." *Science* 341 (6149): 976-980.
- Mansell Carstens, C. 1995. *Las Finanzas Populares en México: El Redescubrimiento de un Sistema Financiero Olvidado*. México D.F.: Editorial Milenio.
- MDS (Ministerio de Desarrollo Social). 2015. Chile: *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*. Disponible en: observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen-basedatos.php
- Meléndez Azcúnaga, L. E. 2013. *Proceso de Recaudación de Cotizaciones Previsionales: Una revisión de la experiencia Latinoamericana*. Boletín Económico No. 217 – Julio-Agosto. Año XXVI. Banco de Reserva de El Salvador.
- Mullainathan, S., y E. Shafir. 2013. *Scarcity: Why having too little means so much*. New York: Time Books.
- Nava, A., D. Karlan, y W. Yin. 2006. "Tying Odysseus to the Mast: Evidence from a Commitment Savings Product in the Philippines." *Quarterly Journal of Economics* 121(2): 635-672.
- O'Donoghue, T., y M. Rabin. 1999. "Doing It Now or Later." *American Economic Review* 89(1): 103-124.
- OECD/IDB/CIAT. 2016. *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016*. Paris: OECD Publishing.
- Rabin, M. 1998. "Psychology and Economics." 36(1): 11-46.

Rubli Kaiser, F. 2016. *Retos y Mejores Prácticas Internacionales en la Promoción del Ahorro Voluntario*. Working Paper No. 2, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR).

Stampini, M., M. Robles, M. Saenz, P. Ibarra, y N. Medellín. 2016. "Poverty, vulnerability, and the middle class in Latin America." *Latin American Economic Review* 25(1): 4.

Subsecretaría de Previsión Social. 2015. *Encuesta de Protección Social en Chile*. Santiago de Chile: Subsecretaría de Previsión Social. Disponible en: <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/biblioteca/encuesta-de-proteccion-social/>

Superintendencia Financiera de Colombia. 2017. "Cifras de Afiliados a Fondos de pensiones obligatorias: 2017" y "Cifras de Afiliados a Fondos de pensiones voluntarias: 2017." Disponibles en: <https://www.superfinanciera.gov.co/publicacion/61153>

Thaler, R., y S. Benartzi. 2004. "Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving." *Journal of Political Economy* 112(1): 164-187.

Valles, Y., y A. Aguilar. 2015. "El Ahorro en México: Evidencia en Hogares." Estudios Económicos CNBV Volumen 3.

Volpp, K. G., L. K. John, A. B. Troxel, L. Norton, J. Fassbender, y G. Loewenstein. 2008. "Financial incentive-based approaches for weight loss: a randomized trial." *Jama* 300(22): 2631-2637.

Villagómez, F. A. 2016. "Alfabetismo financiero en jóvenes preparatorianos en la Zona Metropolitana del Valle de México." *El Trimestre Económico* 83(3): 677-706.

Anexo 1

Metodología empleada para los grupos focales

La metodología que se siguió para llevar a cabo estos grupos focales incluye, en primer lugar, la selección de los asistentes a las sesiones, con cuatro grupos focales en cada una de las capitales de los países.

El número de asistentes por cada grupo fue de ocho personas, en consonancia con la amplia experiencia y literatura sobre la realización de estos, teniendo en cuenta que grupos de más de ocho o nueve participantes son difíciles de controlar y limitan la oportunidad de cada persona de compartir sus impresiones y observaciones. Además, las dinámicas de grupo cambian cuando los participantes quieren, pero no son capaces de describir sus experiencias.

La población objetivo corresponde a trabajadores de ingresos bajos (pertenecientes a los deciles 3, 4 y 5 de ingresos en sus respectivos países), independientes, o que tienen una relación de trabajo subordinado informal.

En lo referente al proceso de reclutamiento, se siguió el proceso habitual para un estudio cualitativo de este tipo, utilizando el denominado “*same role*”. Las sesiones estuvieron dirigidas para encontrar la siguiente información relevante:

1. Conocimiento genérico y percepción del ahorro para el retiro.
2. Causas de la baja cobertura del sistema de pensiones en el país.
3. Explorar posibles medidas para aumentarla.

En el desarrollo de las sesiones se presentaron posibles soluciones para incrementar el ahorro voluntario, y se analizó e identificó la percepción de los asistentes y los sesgos del comportamiento que pudieran producirse.

