**EEO7: Aspectos de diseño del Laboratorio Previsional del BID y las pruebas piloto**

El proyecto financiará la puesta en marcha de un laboratorio previsional dentro del Ministerio de Hacienda (MH) que tiene como objetivo diseñar, implementar y evaluar políticas innovadoras orientadas a fortalecer el Sistema de Jubilaciones y Pensiones (SJP) de Paraguay. En el contexto de la creación de este laboratorio, se brindará además apoyo al personal del MH en la realización de dos proyectos pilotos para promover la participación al sistema de pensiones de poblaciones tradicionalmente excluidos de este. A continuación, se detallarán los aspectos de diseño más importantes de los pilotos a ser implementados.

**El Laboratorio de Ahorro para el Retiro del BID**

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de su División de Mercados Laborales, desde el año 2016 ejecuta el Laboratorio de Ahorro para el Retiro. El objetivo de esta iniciativa, que cuenta con financiamiento de BID Lab y de MetLife Foundation, es mejorar la cobertura y adecuación de las pensiones en América Latina y el Caribe a través de intervenciones innovadoras que permitan a la población de la región ahorrar para su vejez de manera conveniente. Sus intervenciones se basan en avances tecnológicos que facilitan la aplicación de lecciones de la economía del comportamiento, que, según la evidencia internacional, son efectivas en promover el ahorro a largo plazo de las personas. El Laboratorio se enfoca en promover el ahorro para el retiro para aquellos segmentos de trabajadores que enfrentan los mayores desafíos con respecto al acceso y la adecuación de las pensiones: trabajadores independientes, trabajadores asalariados informales y personas con bajos ingresos.

Existe evidencia que la implementación de mecanismos que consideran estos aspectos puede aumentar las tasas de contribución al sistema de pensiones. Las propuestas para mejorar las tasas de contribución basadas en la economía del comportamiento utilizan los sesgos psicológicos de las personas para facilitar —en lugar de para dificultar— la contribución voluntaria al sistema de pensiones[[1]](#footnote-2)[1]. Esto implica instrumentar medidas que establezcan opciones predeterminadas favorables a contribuir al sistema, que simplifiquen la toma de decisiones, mantengan presente la importancia de las pensiones, ofrezcan pequeñas recompensas en el presente por trasladar el consumo de hoy al futuro, y fijen plazos a fin de evitar la propensión a procrastinar, entre otras. Por otra parte, la innovación tecnológica permite atender de manera altamente costo-efectiva a diferentes segmentos poblacionales, incluyendo aquellos difíciles de alcanzar con medios de comunicación tradicionales, para así expandir la cobertura de los sistemas de pensiones.

A mediados de 2019, el Laboratorio brindó apoyo técnico y financiero a un total de 13 iniciativas en cuatro países de la región (Chile, Colombia, México y Perú). De estos, 8 iniciativas cuentan con resultados finales, mientras que 5 se encuentran todavía en fase de implementación. Los pilotos aplican una variedad de mecanismos, entre ellos, el envío de recordatorios de ahorro a través de mensajes SMS, correo electrónico y por redes sociales; la oferta de mecanismos de auto-compromiso y decisiones activas; la simplificación de acceso a canales de ahorro para el retiro; e, iniciativas de educación previsional. El cuadro 1 provee un resumen de las iniciativas implementadas por el Laboratorio hasta la fecha.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Cuadro 1: Resumen de las iniciativas del Laboratorio de Ahorro para el Retiro implementadas** | | | | |
| **País** | **Iniciativa** | **Herramienta** | **Estatus** | **Alcance**  **(# personas)** |
| Chile | Promoción del ahorro voluntario entre clientes de BancoEstado | Recordatorios / “empujoncitos” | Resultados finales | 23.000 |
| Chile | Cartas informativas y subsidios para promover el ahorro voluntario | Herramientas de autocompromiso / decisión activa | Resultados finales | 2.300 |
| Chile | Información para Independientes en Operación Renta del  Servicio de Impuestos Internos | Herramientas de autocompromiso / decisión activa | En implementación | 250.000 |
| Chile | Educación financiera y previsional en colegios técnico-profesionales | Educación Previsional | Resultados finales | 5.000 |
| Colombia | Utilizando *Big Data* para focalizar campañas promocionales de ahorro pensional | Recordatorios / “empujoncitos” | En implementación | 12.000 |
| Colombia | Correos electrónicos para incrementar las contribuciones al sistema pensional de trabajadores independientes | Recordatorios / “empujoncitos” | Resultados finales | 74.000 |
| Colombia | SMS y llamadas telefónicas para incrementar el ahorro voluntario para el retiro en poblaciones de bajos ingresos | Recordatorios / “empujoncitos” | Resultados finales | 241.000 |
| México | SMS para promover el ahorro voluntario | Recordatorios / “empujoncitos” | Resultados finales | 198.000 |
| México | Mensajes push para promover el ahorro voluntario | Recordatorios / “empujoncitos” | En implementación | 391.000 |
| México | Promover el ahorro previsional voluntario entre trabajadores domésticos informales a través de empujones y recordatorios dirigidos a sus empleadores | Recordatorios / “empujoncitos” | Resultados finales | 23.000 |
| México | Redes sociales para incentivar el ahorro previsional | Recordatorios / “empujoncitos” | Resultados preliminares | 302.000 |
| México | Redes comerciales para  facilitar el ahorro pensional | Herramientas de autocompromiso / decisión activa | En implementación | 1.000 |
| Perú | Ahorro digital para los trabajadores de plataformas bajo demanda | Herramientas de autocompromiso / decisión activa | En implementación | 5.000 |

Entre los resultados o hallazgos de los pilotos apoyados por el Laboratorio de Ahorro para el Retiro del BID destacan los siguientes:

* En Colombia, después de 15 meses enviando SMS con recordatorios para ahorrar, las personas que venían ahorrando antes de la intervención ahorraron 2,8%, 9,3% o 14,1% más que el grupo de control dependiendo de si recibieron los SMS durante 5, 10 o 15 meses. Esto se tradujo en incrementos de 10,71, 17,36 y 15,87 dólares de ahorro obtenidos por cada dólar invertido en SMS durante los 5, 10 o 15 meses;
* En Chile, el porcentaje de trabajadores en una empresa del sector financiero que participó en un plan de ahorro previsional voluntario grupal aumentó en 3 puntos porcentuales gracias a una intervención basada en el envío de cartas y subsidios al ahorro;
* En Chile, un curso de educación previsional implementado en colegios técnico-profesionales aumentó el nivel de conocimiento previsional y la confianza en el sistema pensional chileno entre los estudiantes;
* Entre 20 y 30% de una muestra de nuevos conductores de la plataforma digital de transporte individual “Cabify” en Perú expresaron un interés en ahorrar parte de su ingreso en un plan de ahorro automático proporcionado por la plataforma.

**Mejorar la eficacia en la gestión estratégica del MH en materia de política pensional**

Tomando en cuenta las lecciones aprendidas del Laboratorio de Ahorro para el Retiro del BID, la operación PR-L1158, dentro del componente 3, busca apoyar al MH en sus funciones de generación de información, análisis y formulación de políticas del SJP, aportando mayor consistencia a su conducción y mayor articulación a su funcionamiento. Dentro de este componente se incluirá el desarrollo de estrategias para la ampliación de la cobertura y la densidad de cotizaciones (piloto experimental basado en economía de comportamiento y nuevas tecnologías, para trabajadores informales, con énfasis en mujeres. Adicionalmente, el componente prevé las siguientes actividades:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **#** | **Actividad** | **Costo (en US$)** |
| 1 | Diseño e implementación de un sistema de información de alto nivel sobre el sistema de pensiones (incluye conformación de bases de datos y protocolos de transferencias de información) | 250.000 |
| 2 | Elaboración de estudios periódicos para dar seguimiento a los compromisos fiscales | 100.000 |
| 3 | Obras de adecuación del espacio físico y tecnológico | 120.000 |
| 4 | Estudios, capacitación y análisis de impactos de las políticas sobre segmentos poblacionales críticos (género, jóvenes, activos mayores de 50 años, etc.) | 120.000 |

Para generar evidencia acerca de la efectividad de políticas orientadas a fortalecer el SJP, el componente incluirá la implementación de pruebas piloto con alcances e hipótesis predeterminados. En la medida de lo posible, estos pilotos deben considerar diseños experimentales, que permitan una evaluación rigurosa de sus impactos en las variables de interés (por ejemplo, tasas de participación en el sistema o niveles de ahorro previsional voluntario)[[2]](#footnote-3). Al identificar pilotos eligibles, se debe priorizar pilotos que se basen en los aprendizajes de la economía del comportamiento y la aplicación de tecnologías digitales.

**Identificación de los pilotos**

La identificación de los pilotos debe seguir uno de dos caminos: Por una parte, el equipo del MH será capacitado para identificar mecanismos o iniciativas para promover la participación en sistemas pensionales que hayan logrado impactos positivos en otros países, para replicar estas iniciativas en el contexto de Paraguay. Por otra parte, se invitará a entidades o equipos del sector privado, público y de la sociedad civil para presentar propuestas de piloto. Si la identificación sigue el segundo camino, de preferencia debe implicar contribuciones de contrapartida por la(s) entidad(es) participante(s) en forma de aportes financieros y/o técnicos. Se deben realizar actividades de diseminación multi-canal (presencial, en línea y en medios impresos, entre otros) para dar a conocer la posibilidad de presentar propuestas de colaboración para implementar un piloto en conjunto con la DEE.

Si bien se debe evaluar cada piloto en consideración con base en su potencial para aumentar la participación en el SJP de manera costo-efectiva, se proponen una serie de criterios de selección concretos adicionales:

1. La propuesta piloto tiene un objetivo claro y una justificación;
2. La propuesta piloto tiene el potencial de ser escalado y, por lo tanto, se puede traducir en política pública que ayude a mejorar el sistema de pensión;
3. La propuesta piloto es viable de implementar bajo la regulación existente en Paraguay;
4. La propuesta piloto considera herramientas de la ciencia del comportamiento para incrementar el ahorro para el retiro más costo-efectivas, basados en evidencia internacional, como, por ejemplo:
   1. *Introducir la inscripción automática a los programas de ahorro para el retiro*. El registro automático es una opción predeterminada que simplifica los ahorros y ayuda a las personas a comprometerse a ahorrar.
   2. *Hacer uso de mecanismos de decisión activa y de auto-compromiso*. Este tipo de herramientas busca apalancar el compromiso previo y una mentalidad favorable cuando el usuario piensa sobre su futuro de una manera concreta, lo que reduce la incertidumbre y el optimismo excesivo sobre el futuro.
   3. *Simplificar*. Teniendo en cuenta que las personas en general tienen una capacidad de procesamiento de información limitada, la simplificación es un principio fundamental cuando se buscar promover decisiones complejas, tales como si se debe ahorrar y cuánto ahorrar para la jubilación. La simplificación también reduce los costos "mentales" de la transacción.
   4. *Recordatorios simples*. Enviar recordatorios a las personas en momentos oportunos puede ayudarlos a considerar los ahorros como una prioridad y tomar las medidas correspondientes.
   5. *Proporcionar incentivos*. Los incentivos en el presente, por ejemplo, en forma de subsidios al ahorro, pueden ayudar a las personas a minimizar la sensación de pérdida y, en algunos casos, a proporcionar una combinación de liquidez que responda mejor a las necesidades financieras de los trabajadores independientes y de bajos ingresos.
5. La propuesta piloto considera innovaciones en productos financieros para aumentar la cobertura y la adecuación del sistema pensional;
6. La propuesta piloto utiliza la(s) innovación(es) tecnológica(s) para aumentar la cobertura y la adecuación del sistema de pensiones;
7. La propuesta piloto tiene el objetivo de promover el ahorro para el retiro para aquellos segmentos de trabajadores que enfrentan los mayores desafíos con respecto al acceso y la adecuación de las pensiones: trabajadores independientes, trabajadores asalariados informales y trabajadores asalariados formales, mujeres, entre otros;
8. La propuesta piloto considera un diseño experimental que permita una evaluación de impacto;
9. Si se elige un diseño experimental para el piloto, se tendrá acceso a los datos administrativos (por ejemplo, número de ahorradores o tasas de ahorro o trabajadores cotizantes) que pueden analizarse para evaluar el impacto de la intervención;
10. Las actividades propuestas y la duración del piloto prevén tiempo suficiente para que éstas se lleven a cabo adecuadamente;
11. La propuesta piloto incluye un presupuesto estimado, que especifique tanto la asistencia financiera del MH necesaria, como las contribuciones (financieras y de otro tipo) se estaría dispuesto a realizar a lo largo del proyecto; y
12. La propuesta piloto involucra a actores relevantes del sistema pensional tales como administradores de fondos de pensiones, empleadores, trabajadores, empresas FinTech, Bancos y académicos, entre otros.

Considerando en la experiencia del Laboratorio de Ahorro para el Retiro (LAR) (RG-M1277; ATN/ME-15065-RG y RG-X1247; ATN/CF-15495-RG) del BID, se recomienda financiar pilotos con un costo de hasta US$ 70,000 (excluyendo contrapartida).

Las propuestas serán evaluadas técnicamente por el equipo de la DEE. La decisión última sobre la elegibilidad de un piloto tendrá el (la) Director(a) de Estudios Económicos.

**Pruebas piloto**

Para fortalecer la capacidad del DEE para diseñar políticas orientadas a aumentar la cobertura del SJP, se brindará apoyo a la dirección para la realización de dos proyectos piloto para promover la participación al sistema de pensiones entre poblaciones tradicionalmente desvinculadas de este, como trabajadores informales y mujeres. Ambos pilotos considerarán la aplicación de los aprendizajes de la economía del comportamiento y de tecnologías digitales. El monto total asignado a los dos pilotos es de US$200,000.

***Piloto 1: Promover el ahorro previsional voluntario entre trabajadores informales***

El primer piloto tendrá como objetivo aumentar la tasa de participación en el sistema de pensiones entre trabajadores informales que actualmente no contribuyen al SJP.

El piloto busca aprender lecciones sobre si el mecanismo de *enrolamiento por decisión activa* en un plan de ahorro para trabajadores independientes, complementado por recordatorios con contenidos conductuales, puede ser una estrategia efectiva para aumentar la participación y las tasas de contribución en planes de ahorro previsional voluntario entre esta población.

La intervención consistirá en la implementación de un mecanismo que invitará a nuevos contratados del sector público a tomar, dentro de un periodo de 30 días desde su vinculación a la institución, la opción de elegir una tasa de contribución a un plan de ahorro previsional voluntario. Específicamente, se incluirá en el paquete de documentos que se requieren firmar por parte del empleado para su vinculación, un anexo que proponga la alternativa de ahorro voluntario, además de una sección de libre elección sobre el porcentaje del salario que el empleado quiere ahorrar. Se enviarán mensajes recordatorios al empleado para exigir la devolución de este anexo diligenciado dentro del plazo requerido. Las opciones de monto de ahorro a elegir incluyen 4 alternativas, incluyendo el no aporte y no habrá penalización en caso de no devolver el formato al departamento de recursos humanos.

La diferencia en el promedio de tasas de participación entre los grupos de tratamiento (grupo de contratados que se contrataron aplicando el nuevo mecanismo) y de control (grupo de contratados estadísticamente comparable, pero al que no se le ofreció el nuevo mecanismo de ahorro) corresponderá al impacto de los respectivos tramos de tratamiento. La asignación a los diferentes grupos de control y tratamiento se hará de forma aleatoria a nivel de institución empleadora del Estado.

***Piloto 2: Mejorar el conocimiento previsional entre mujeres utilizando mensajes focalizados en redes sociales***

El segundo piloto estará enfocado en aumentar el conocimiento previsional entre mujeres. Según datos de la EPH (2017), la proporción de aportantes/ocupados dentro del sector privado es mayor para hombres que para mujeres (17,2% vs. 14,0%), lo cual se relaciona, entre otros factores, a un menor conocimiento del sistema de pensiones con respecto a los hombres. Según la Encuesta Longitudinal de Seguridad Social (ELPS, 2015), el 79,7% de las mujeres desconoce la edad de jubilación y el 87,4% no saben el aporte que le descuentan para su jubilación (versus el 73,4% y 80,3% para hombres).

Respondiendo a las brechas de conocimiento sobre el sistema de pensiones entre mujeres que contribuyen a sus bajas tasas de cotización, se busca aprender si una campaña de concientización utilizando contenidos focalizados en redes sociales puede aumentar el conocimiento de las mujeres sobre aspectos importantes de la planificación financiera al largo plazo en general.

Para la intervención, se enviarán mensajes con contenidos educativos y conductuales relacionados con el sistema de pensiones a una muestra de mujeres a través de la plataforma de anuncios promocionales de la red social Facebook (“Facebook Ads”). Facebook es la red social más popular de Paraguay, contando con 3.800.000 usuarios en el país (55% de la población), de los cuales la mitad (50%) son mujeres[[3]](#footnote-4),[[4]](#footnote-5). Un hecho importante es que el grupo etario con mayores probabilidades para mejorar su pensión, las personas de entre 18 y 34 años de edad, representan aproximadamente 3/5 de los usuarios de la red en el país.

Las campañas serán dirigidas a mujeres entre los 18 y 45 años, quienes son especialmente afectados por los bajos niveles de conocimiento previsional y sesgos que dificultan el ahorro para la vejez, como el sesgo hacia el presente y una menor capacidad de visualización de su vejez. Los contenidos de los mensajes harán referencia a aspectos de planificación financiera al largo plazo que particularmente afectan a las mujeres, como las lagunas previsionales debido a la maternidad que requieren mayores esfuerzos de las mujeres de cotizar voluntariamente.

Focalizar la campaña es posible gracias a que Facebook, al igual que otras plataformas de publicidad en línea, permite escoger el grupo de personas a recibir una campaña de acuerdo con atributos predefinidos y mutualmente exclusivos. Estos atributos incluyen el género y la ubicación del usuario y su edad. La focalización en función de características demográficas permite a investigadores realizar experimentos aleatorios controlados en la plataforma, en donde grupos de tratamiento y control se definen a través de la parametrización de dichas características.

Para permitir una evaluación rigorosa del impacto de las campañas se asignarán el mayor número de municipios (max. 255) del país posible de manera aleatoria a grupos de control o tratamiento. Estos grupos de control y tratamiento serán seleccionados de tal manera que, en promedio, son estadísticamente similares con respecto a importantes variables determinantes del conocimiento previsionales y variables relacionadas al acceso sistemas de pensiones formales. Luego, se enviarán mensajes promocionales de Facebook solamente a mujeres en el grupo de municipios de tratamiento, después comparando los resultados en la variable de impacto de mujeres viviendo en municipios incluidos en el grupo de tratamiento (que sí recibieron los mensajes) con los de mujeres viviendo en municipios del grupo de control (que no recibieron los mensajes).

Para medir el impacto de las campañas, se aplicará una encuesta sobre conceptos previsionales básicos y hechos importantes del sistema de pensiones de Paraguay en todos los municipios incluidos en el piloto (grupo de tratamiento y control) antes y después del piloto. La encuesta será enviada a usuarios a través de Facebook Ads, dirigiendo a las personas a la encuesta al hacer clic en la campaña.

1. 1 Fajnzylber y Repetto, 2019. [↑](#footnote-ref-2)
2. En un diseño de investigación experimental, también conocido comúnmente como ensayo controlado aleatorio (RCT, por sus siglas en inglés), una muestra de unidades de observación (individuos, empresas, etc.) se asigna aleatoriamente a dos grupos: un grupo de tratamiento que recibe una intervención y un grupo de control que no la recibe. Debido a que los dos grupos son estadísticamente equivalentes, los investigadores pueden comparar los resultados, como los montos de los depósitos, y estar seguros de que cualquier diferencia entre estos grupos se debe a la intervención en sí misma. En otras palabras, los investigadores pueden identificar el impacto causal de la intervención. [↑](#footnote-ref-3)
3. <https://www.latamclick.com/estadisticas-de-las-redes-sociales-en-paraguay-2019/> [↑](#footnote-ref-4)
4. Whitaker et al. (2017) concluyen que Facebook es una herramienta muy útil para involucrar a las poblaciones "difíciles de alcanzar". También encuentran que Facebook es más efectivo que otras plataformas de redes sociales como Twitter y Myspace. [↑](#footnote-ref-5)