

CASOS DE CAMPAÑAS DE INFORMACIÓN IMPLEMENTADAS POR LA INDUSTRIA

DARIUSZ STAŃKO ¹

- 1 *Dariusz Stańko tiene un doctorado (Ph.D.) en Economía de la Universidad de Osaka (2004) y un doctorado (Ph.D.) en Economía de la Facultad de Economía de Varsovia (2006). Es ayudante de cátedra en el Departamento de Seguridad Social de la Facultad de Economía de Varsovia en Polonia y se desempeña como asesor del presidente de la Cámara Polaca de Fondos de Pensiones (IGTE). En 2008-2009 trabajó como director del Departamento de Análisis y Proyección Económica en el Ministerio del Trabajo y Políticas Sociales. Stańko, participó en debates sobre la creación de Multifondos y el diseño del mercado de pensiones vitalicias en Polonia. Es parte del llamado Grupo Sofía creado en 2006, el que reúne a representantes de la industria previsional de 8 países de Europa Central y del Este. Stańko es autor de publicaciones sobre el sistema de pensiones, el sistema de pensiones polaco y la seguridad social. Participa en proyectos de investigación del Banco Mundial, OCDE e IGTE.*

En este artículo se abordarán los diferentes casos de campañas de información implementadas por la industria previsional.

La metodología usada para recopilar la información fue una breve encuesta y algunas conversaciones. El grupo objetivo principal estuvo formado por los miembros de la FIAP y los países de Europa Central y el Este (ECE). Los participantes en esta encuesta fueron: Antillas Holandesas, Bulgaria, Chile, El Salvador, Honduras, Hungría, México, Polonia, República Dominicana, Rumanía y Uruguay. La proporción de respuestas fue bastante exitosa dado que alcanzó los 2/3.

Respecto al tipo de campañas de información realizadas por los países antes mencionados, se pueden distinguir tres áreas generales de actividades:

- Campañas que aparecieron antes de la implementación de un nuevo sistema o de la introducción de elementos nuevos, tales como los fondos de ciclo de vida (Multifondos en Chile y Hungría), nuevas normas o la actualización de información en el sistema (dirección de correspondencia, elección sobre la mejor manera de recibir información de las administradoras de fondos de pensiones, etc.);
- Acciones permanentes destinadas a:
 - o Aumentar la conciencia y/o el conocimiento del sistema previsional (normas para las cotizaciones y el cálculo de los beneficios; obligaciones y derechos de los afiliados; rol de las instituciones previsionales);
 - o Explicar los beneficios del pilar de capitalización (diferencias entre los sistemas con capitalización total y los sistemas de reparto; explicar e interpretar las tasas de retorno; asuntos de herencia; seguridad del sistema; alternativas posibles y las maneras de implementarlas; diferencias entre los pilares de pensión públicos y privados; importancia y consecuencias de los cambios demográficos);

- Las medidas adoptadas para el manejo de la crisis que fueron particularmente importantes, provocadas a consecuencia de la reciente crisis financiera (explicación de las pérdidas financieras incurridas por los afiliados a los fondos de pensiones en Polonia, Hungría y México) y las acciones políticas posteriores destinadas a reducir el sistema (intento parcialmente exitoso de aumentar los impuestos a los fondos de pensiones voluntarios en Hungría) o eliminarlo (intento de volver al primer pilar en Eslovaquia y Hungría, reducción de las cotizaciones capitalizadas en Eslovaquia, planes similares en Polonia).

Predominantemente han sido los gobiernos, a veces con la ayuda de instituciones extranjeras, los que han introducido el sistema de capitalización. Por ejemplo, en 2000-2001, la Agencia estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID) organizó en Bulgaria una campaña que promovió la introducción subsiguiente de Fondos de Pensiones Universales complementarios y obligatorios. En Polonia, el gobierno y su autoridad para la Reforma del Sistema de Seguridad Social, tuvieron un rol importante en la promoción del sistema. Actualmente, las mayores campañas de “implementación” están relacionadas con la introducción de los multifondos. Esa modificación sistémica requiere de un esfuerzo sustancial para comunicar un conjunto completamente nuevo de información, normas y posibles consecuencias de las opciones sociales.

Una campaña típica realizada a diario, trata de enfrentar el tema de la falta de información de los afiliados en lo que se refiere al conocimiento general del sistema. Por lo tanto, tiene por objetivo crear algún tipo de conciencia y cultura previsional, y aumentar el conocimiento sobre cómo funciona el sistema. Sin embargo, o incluso más importante, las administradoras de fondos de pensiones y los gobiernos deben ayudar a los afiliados de los fondos de pensión a tomar decisiones informadas. Por lo tanto, se necesita un esfuerzo educacional permanente para aumentar el conocimiento de los afiliados respecto de cómo participar en el sistema y cuáles son sus derechos y obligaciones. Particularmente, se deben explicar los temas relacionados con: afiliación, elección de fondos, elección de políticas de inversión, herencia y seguridad de los recursos. Hasta cierto punto, estas medidas tienen mayoritariamente un carácter de marketing, dado que son realizadas a diario por empresas previsionales que son entidades privadas. Sin embargo, es necesario poner énfasis en que, incluso cuando se haya consolidado, el conocimiento previsional de los afiliados disminuirá gradualmente con el tiempo y se deben repetir las campañas. Es éste el motivo de lanzar de vez en cuando campañas de información de gran extensión que lleguen a nuevos grupos de afiliados con mensajes claves.

Respecto de las medidas de las empresas previsionales que hemos visto recientemente en algunos países de ECE (desgraciadamente no tenemos antecedentes respecto de los Estados Bálticos), éstas parecen más un “manejo de crisis”. Han sido invocadas por la situación en los mercados financieros en el 2008 y el 2009, pero lo que hemos

observado especialmente en la región de ECE, es que en esos países ha habido ciertas acciones políticas serias encaminadas a disminuir e incluso a derribar los pilares de capitalización. La crisis financiera se convirtió en una buena excusa para que los políticos iniciaran ciertos cambios que no son necesariamente favorables para los afiliados. Las propuestas para abandonar o limitar seriamente los sistemas previsionales capitalizados no sólo surgen de la necesidad de encontrar dinero para cubrir el déficit de los fondos previsionales públicos, sino también de aprovechar la oportunidad de mostrarse como un defensor de las personas que sufrieron pérdidas financieras. Por consiguiente, hay mucho populismo en la “defensa” contra las instituciones privadas y codiciosas que administran su dinero. La mayor justificación del recorte en las cotizaciones de pensiones capitalizadas en Eslovaquia y Polonia es la afirmación de que parte de las cotizaciones de la seguridad social dirigidas a los fondos de pensiones crea un déficit en las finanzas públicas que debe por consiguiente ser cubierto por los contribuyentes. Se ha sostenido que la existencia de pilares capitalizados aumenta los costos de servicio de la deuda pública e impone restricciones a las políticas del gobierno. Entre 2009-2010, la asociación de fondos de pensiones de Polonia (IGTE) tuvo que explicar a los afiliados de los fondos el concepto de deuda previsional oculta (una tarea muy difícil de lograr) y persuadirlos de que el trasladar parte de las cotizaciones previsionales desde los pilares capitalizados a los no capitalizados conllevaría un aumento sucesivo del pago de impuestos en el futuro y por lo tanto un menor crecimiento económico. La industria sostuvo que trasladar dinero a pilares no capitalizados no conllevará una disminución de los costos de financiamiento de los pagos previsionales, incluso sólo restituirá una parte de la deuda oculta por compromisos futuros del Estado y por lo tanto es tan sólo una medida contable creativa para mejorar la perspectiva de las finanzas públicas actuales.

La Tabla 1 muestra los resultados generales de la encuesta. El rango de recursos usados en campañas de información es obviamente muy amplio. Algunos son típicos y dicen relación con hacer contactos personalizados (vía cartas, llamados telefónicos, SMS, correos electrónicos o incluso organizando visitas a empresas) o con poner publicidad en TV, radio e Internet. Las empresas previsionales o administradoras de fondos de pensiones también organizan eventos generales y especializados tales como seminarios, conferencias, desayunos para la prensa y la publicación de informes colectivos junto con instituciones financieras y educacionales. Dependiendo del tema, objetivo y presupuesto de las campañas, se usa la prensa escrita, radio y/o televisión (publicidad, entrevistas y series educativas). Cada vez son más populares los medios de comunicación de Internet (tales como correos, chats, páginas web). Un ejemplo interesante de campaña de información personalizada potente fue la que se realizó en Uruguay.

Chile es un ejemplo de buena campaña para introducir a la gente a la idea de los Multifondos. La campaña se realizó con el gobierno y actores del ámbito social y comprendió varias etapas de mensajes informativos. En el 2002 se transmitieron cuatro

tipos de mensajes radiales que explicaron las opciones de elección y enfatizaron su viabilidad, necesidad y metodología. En agosto del 2002, se hizo circular un folleto con información básica respecto del sistema de multifondos en los medios más populares del país. En total, se distribuyeron 823.800 ejemplares. El folleto tenía el título “Cambio de Fondo de Pensión”. El domingo 18 de agosto del 2002, se exhibió un comercial informativo en televisión, recordándoles a los televidentes que el día siguiente, lunes 19 de agosto, recibirían información respecto de los Multifondos en la prensa. La información fue transmitida en horario de mayor sintonía en los canales de televisión locales. Para difundir los principales conceptos de los sistemas de multifondos, la asociación chilena de administradoras de fondos de pensiones y una agencia de relaciones públicas diseñaron un CD interactivo que fue distribuido el 1 de agosto del 2002 a todos los canales de televisión para respaldar la campaña televisiva realizada ese año.

La asociación húngara de fondos de pensiones tuvo mala suerte con la introducción de los portafolios de ciclo de vida, dado que coincidió con la crisis financiera. Muchos afiliados se habían cambiado a fondos agresivos justo antes de que ocurriera el bajón financiero. La industria húngara decidió actuar más rápido que el regulador y traspasó a los afiliados de fondos la mala noticia respecto de los resultados financieros, explicando las consecuencias del retorno a las opciones conservadores. El mayor desafío era impedir que la gente que cotizaba en los fondos de pensiones voluntarios abandonara los fondos agresivos y de esa manera realizara las pérdidas. Las personas desinformadas tendieron a irse a instrumentos seguros, a pesar de que era demasiado tarde para hacerlo y que preferentemente debían esperar. De lo contrario, hubiesen vendido sus activos a precios muy bajos. Otro problema provocado por la crisis, que tuvo que ser resuelto por la asociación húngara de fondos de pensiones, fue la opción de exclusión voluntaria del sistema capitalizado otorgado por el gobierno a los afiliados de mayor edad de los fondos de pensiones. La industria sostuvo que esa decisión provocaría pérdidas financieras para los afiliados. El resultado de estos esfuerzos tuvo un éxito mediano, dado que aproximadamente el 70% de los afiliados con derecho a efectuar ese tipo de traspaso decidió cambiarse a un pilar no capitalizado y traspasaron aproximadamente EUR 0,377 billones al presupuesto.

Varios de los encuestados mencionaron la evaluación del impacto como un elemento importante de las actividades de sus campañas, en tanto la mayoría de los países analizados no usaron agencias de relaciones públicas o, si lo hicieron, fue sólo en caso de campañas a nivel país. En base a la información obtenida en la encuesta, se puede asumir que la mayor parte de las actividades de información están hechas internamente, ya sea por las asociaciones de fondos de pensión o con la ayuda de los departamentos de marketing de las administradoras de fondos de pensiones.

Bulgaria y Polonia son ejemplos de países donde intensas campañas iniciales, que precedieron la introducción del sistema, produjeron expectativas demasiado altas del público respecto del sistema. Las campañas de marketing “demasiado buenas” de los operadores previsionales y las agencias de relaciones públicas obtuvieron un fuerte apoyo de la opinión pública al inicio del sistema, sin embargo, después, el exceso de publicidad prometedor se fue confrontado con la realidad. En Bulgaria, la campaña alcanzó principalmente a personas de 55-60 años, cuyo acceso a pilares de capitalización en la mayoría de los casos no era una decisión racional. Asimismo, en Polonia, demasiadas personas cercanas a la edad de jubilación se unieron al sistema. Lo que es más, en Polonia, los proveedores privados se crearon mala fama debido a que cobraban comisiones altas sin importar las condiciones económicas del país. La reciente crisis financiera creó un fuerte descontento público, tanto ante los resultados financieros, como ante las ganancias de la industria, lo que redundó en acciones políticas que finalmente rebajaron las comisiones cobradas en el sistema y dio inicio a conversaciones respecto de un recorte a las cotizaciones capitalizadas. Tal como ya se ha mencionado, esta medida política fue motivada principalmente por la necesidad de mejorar las proyecciones a corto plazo de las finanzas públicas. Desde el 2009, IGTE tuvo que aumentar su actividad de información para alcanzar a la opinión pública con mensajes clave respecto del carácter largoplacista de los ahorros y aún así con una rentabilidad extraordinaria del sistema a largo plazo. Los afiliados fueron informados de las acciones planeadas por el gobierno y de sus posibles resultados negativos. Asimismo, IGTE refutó información falsa, difundida por el Ministerio del Trabajo y Política Social, que los fondos de pensiones durante 10 años no generaron ganancia con la inflación. El resultado de esta campaña puede ser considerado como un éxito, dado que la mayoría de los afiliados a los fondos de pensiones objetaron las soluciones propuestas y el gobierno hasta ahora no ha decidido implementar la reducción de cotización.

TABLA 1

CASOS DE CAMPAÑAS DE INFORMACIÓN REALIZADAS POR LAS INDUSTRIAS DE
PENSIONES CUBIERTAS POR LA ENCUESTA

País	Período	Tema (objetivo)	Detalles
Bulgaria	2000-2001	Introducción de obligaciones adicionales a los fondos de pensión en el 2002	Explicar el sistema de tres pilares y alentar a los afiliados a elegir su fondo de pensión. Organizado por la Agencia estadounidense para el Desarrollo Internacional, (USAID).
Chile	2002	Introducción de Multifondos	<p>Esfuerzo conjunto con el gobierno y el supervisor financiero para explicar la idea de las carteras de ciclo de vida, la necesidad de elegir un producto, alternativas por defecto y restricciones de edad. Actividad comunicacional masiva (radio, prensa e Internet).</p> <p>Mensaje clave: cómo hacer elecciones, necesidad de ser activo, aspectos positivos del cambio, herramientas disponibles para mejorar la pensión. Folletos informativos en los diarios. Publicidad en televisión. CDs con información.</p>
República Dominicana	Constantemente en curso	Información general respecto del sistema (derechos, obligaciones) más temas ad-hoc específicos (por ejemplo, explicar las inversiones en instrumentos de deuda del Estado).	Comunicados de prensa, televisión, radio, artículos. Uso de diarios financieros especializados y periódicos.

País	Período	Tema (objetivo)	Detalles
Hungría	2008 en adelante	Explicación de las pérdidas financieras experimentadas durante la crisis. Oposición a la propuesta de aumento del impuesto a los fondos de pensiones voluntarios.	<p>Conferencias de prensa, entrevistas, series educativas en los diarios.</p> <p>Desayunos con la prensa. Conferencia anual. Uso de una agencia de relaciones públicas.</p> <p>Colaboración con sindicatos y empleados para oponerse al impuesto de 95,6% propuesto para las cotizaciones voluntarias. Como resultado, el impuesto fue reducido a 25%.</p>
Antillas Holandesas	Cada año (excluyendo el período de vacaciones)	Aumentar la participación voluntaria en los planes previsionales.	Marketing directo (buscando empresas que no tienen un plan previsional, seminarios, ofertas por correo). Publicidad en radio y diarios.
México	2009	Posicionamiento del sistema; comunicación posterior a la crisis, educación en general respecto del sistema y sus normas; contacto personalizado.	Campaña de dos meses en la radio (126 comerciales) y la prensa. Se usó una agencia de relaciones públicas. Cooperación con el supervisor financiero y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF).
Polonia	2009 en adelante	Explicación de las pérdidas financieras y entrega de los resultados a largo plazo reales. Contrarrestar las propuestas del gobierno de recortar las cotizaciones al segundo pilar capitalizado.	Reuniones, conferencias con periodistas y líderes de opinión. Publicaciones en la prensa. Chats por Internet y sitio de información. Cartas al Primer Ministro. Conferencias.

País	Período	Tema (objetivo)	Detalles
Rumanía	Constantemente en curso	Comunicar mensajes claves: problemas demográficos; inestabilidad del sistema de reparto; excelentes resultados de los fondos de pensiones; características de seguridad de los pilares capitalizados.	No hubo publicidad. Estrategia comunicacional (prensa, televisión, radio, medios en línea). Sin agencia de relaciones públicas.
El Salvador	2005, 2006, 2008, 2009	Comunicar mensajes clave: propiedad de cuentas individuales, características de los pilares de capitalización, requisitos y beneficios en el sistema, rol de las instituciones del sistema.	Campaña en la prensa, radio y televisión. Seminarios, visitas a empresas, entrevistas (diarios, revistas). Duración de la campaña: 3 a 6 meses. Agencia de relaciones públicas.
	2010	Programa de Educación Previsional.	Un programa que se realizará con la Superintendencia de Pensiones.
Uruguay	2004 en adelante	Entregar respuesta a preguntas frecuentes.	Micro información transmitida en televisión y radio.
	2007/2008 en adelante	Necesidad de planificar el futuro cuando se es joven.	Avisos publicitarios cortos con periodistas famosos, deportistas y cantantes. Consigna: "Su futuro empieza hoy".
	2005	Acciones específicas para eliminar la opinión negativa y generar una actitud positiva en base a argumentos técnicos.	Colaboración con académicos y expertos para generar publicaciones especializadas sobre el sistema. Campaña de información para periodistas, políticos y líderes de opinión.
	de 1996 en adelante	Contactos personalizados.	Programa de Asesoramiento Integral, en el 2009 más de 200 mil afiliados fueron contactados (de 850 mil).

FUENTE: ENCUESTA EFECTUADA A LAS ASOCIACIONES DE FONDOS DE PENSION EN EL AÑO 2009.

Respecto de la cooperación de la industria previsional con las instituciones del gobierno, se puede constatar que la situación parece ser mejor en los países de América Latina. Ha habido varios casos de programas conducidos en forma conjunta con los supervisores. La campaña de los Multifondos del 2002 en Chile fue el resultado de una fuerte cooperación entre todas las partes del sistema. En Uruguay, durante el período 2007-2008, se llevó a cabo el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social auspiciado por el Presidente y en cooperación con instituciones gubernamentales y sociales. El Diálogo tuvo como resultado la presentación de varios proyectos de ley y mejoramientos al sistema de pensiones capitalizadas. El regulador financiero de México entrega información útil al público sobre temas previsionales, en tanto la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), además de efectuar publicaciones similares, organiza todos los años una capacitación financiera de una semana durante la cual se abordan también temas previsionales.

En contraste, en la región del ECE, actualmente no se puede esperar demasiado de los gobiernos o de los reguladores para ayudar a la industria previsional con campañas de información para los afiliados.

Los encuestados indicaron que los mayores problemas encontrados durante las actividades informativas fueron un bajo conocimiento de las pensiones por parte del público y su limitado, si no inexistente, interés por el tema, especialmente entre las generaciones más jóvenes. Esto creó un gran problema para llegar con el mensaje a los afiliados, especialmente en vista del pequeño o nulo apoyo del gobierno para organizar las campañas de información. Otro retroceso muy importante es la ideologización del sistema previsional. Los políticos tienden a tener un horizonte cortoplacista y el populismo es un asunto típico en esto, que confunde a la opinión pública y a menudo se contraponen a las soluciones capitalizadas. Finalmente, una parte de la población objetivo está fuera del alcance, a menos que se haga publicidad en televisión.

¿Qué temas deberían tratarse en el futuro?

De acuerdo con la encuesta, los afiliados deben estar informados respecto de la necesidad de ahorrar para su jubilación y educados acerca de cómo hacerlo. Además de crear una conciencia previsional general, se deberá apuntar especialmente a algunos trabajadores que están fuera del empleo formal o a aquellos cuyos sueldos son bajos e interrumpidos por frecuentes periodos de cesantía. Este problema es significativo en el sistema latinoamericano y de menor importancia en los países de ECE. Las administradoras de fondos de pensiones también indican que se debería informar a los afiliados respecto del desempeño y de los aspectos de seguridad de los sistemas capitalizados. La noción de riesgo es un tema particularmente difícil de explicar y parece que se deben hacer esfuerzos especiales en ese sentido. Ante los recientes acontecimientos políticos en la región del ECE, parece también aconsejable educar al público en general respecto del

fenómeno del envejecimiento demográfico, a fin de que entienda la necesidad de contar con ahorros de jubilación individuales y que se produzcan cambios en el alcance de la protección previsional ofrecida por el Estado.

Varias asociaciones llegaron a la conclusión de que el mensaje que estaban tratando de entregar era demasiado complicado. Es por ello que pareciera que en las próximas actividades, la industria previsional debería trabajar intensamente con un grupo piloto para asegurar que la información que será comunicada sea realmente simple. Los colegas chilenos mencionaron que también sería aconsejable tener una mejor identificación de los distintos grupos objetivos, dado que los receptores de la información no son tan homogéneos. Otra conclusión basada en el caso polaco, pero probablemente aplicable a otros países, es que, si se tiene dinero disponible para campañas de información, no se debería esperar hasta que el problema se presente. La campaña de información debe ser una actividad diaria. Educar a las personas es un tipo de inversión. Ahorrar en esto puede finalmente originar resultados negativos en tiempos de inestabilidad financiera y política. Esta educación también debería considerar los medios de comunicación y los líderes de opinión, especialmente los líderes de los sindicatos. Normalmente es bastante difícil persuadir a los líderes de las organizaciones sindicales de que las soluciones privadas son buenas para los trabajadores, pero este esfuerzo se debe hacer a pesar de todo. Si no entienden la naturaleza del sistema capitalizado, simplemente no lo apoyarán. Otro grupo objetivo importante es la generación más joven, a la que se debería tratar de llegar desde fuera del sistema previsional (mercado laboral) como por ejemplo en cines, centros comerciales y vía Internet.

Al parecer los temas previsionales deberían ser materia de educación financiera regular que debería estar incluida en el programa escolar o universitario. En República Dominicana la educación básica sobre seguridad social fue aprobada por ley hace unos 10 años atrás; sin embargo aun no ha sido introducida en los colegios. La implementación de este tipo de educación requiere una fuerte iniciativa de los gobiernos y obviamente produce costos. Sin embargo, ante la creciente complejidad de las actividades diarias y el problema de exclusión financiera, esa propuesta parece ser digna de análisis. Parte de esta educación debería cubrir el tema demográfico. Los afiliados deberían estar concientes de este proceso. También deberían estar concientes de que los ahorros acumulados en sus cuentas previsionales no son inmunes al riesgo político en el futuro y que la naturaleza de la protección social cambiará sustancialmente a medida que las sociedades se vuelvan más y más viejas. Ese conocimiento ayuda a tomar mejores decisiones de ahorro durante la carrera salarial. También proporciona la mejor garantía contra el populismo.