

Si bien el libro es casi impecable, como docente de estos quizá hubiera querido encontrar una discusión en secciones separadas de la energía nuclear y los biocombustibles, así como el posible impacto de nuevas tecnologías, temas de discusión en la actualidad, si bien no deja de tocar, solo toca en aspectos muy puntuales. Una opción para poder abarcar estos temas podría haber sido dejar la parte seis sobre aspectos regulatorios e instituciones de lado y tratarlo en una publicación independiente.

Raúl García Carpio
Departamento de Economía
Pontificia Universidad Católica del Perú

BOSCH, Mariano; Ángel MELGUIZO y Carmen PAGES. *Mejores pensiones, mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, octubre, 2013, 239 pp.

Han transcurrido más de treinta años desde que Chile emprendió una reforma estructural a su sistema de pensiones, transformando su antiguo sistema público de reparto en un sistema de pensiones basado en capitalización individual y con un fuerte rol del sector privado en el manejo de las inversiones y beneficios. Del mismo modo, otros países de la región comenzaron este tipo de reforma, con distintos grados de semejanza al modelo chileno, a partir de la década de los noventa: Perú (1993), Colombia (1994), Argentina (1994), Uruguay (1996), México (1997), Bolivia (1997), El Salvador (1998), Costa Rica (2000), Nicaragua (2000), República Dominicana (2003).

En la época en que estas reformas fueron diseñadas, el interés principal fue contener los efectos negativos de los sistemas públicos de pensiones desfinanciados o con perspectivas de quiebra, con el objeto también de fortalecer, y en algunos casos crear, mercados de capitales domésticos. Este proceso de difusión de la reforma pensionaria se enmarca dentro de un proceso más amplio de reformas estructurales que se dio durante los noventa en América Latina y que en muchos casos ocurrió sin la adaptación necesaria a las condiciones específicas de cada país y con un optimismo exagerado tal como es señalado por Weyland en *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America* (2007).

Asimismo, se esperaba que las reformas, al hacer más clara la relación entre el esfuerzo contributivo del individuo y la pensión final, pudiesen activar la afiliación y contribución de más trabajadores y de este modo extender la cobertura de pensiones a una mayor población. Lamentablemente esto no ocurrió, siendo la principal causa la informalidad

predominante en el mercado laboral. Igualmente, las regulaciones laborales y previsionales no ayudaron —y más bien obstaculizaron— a aumentar el aseguramiento y el pago frecuente de contribuciones. Es en el análisis de estas relaciones donde el libro de Bosch et al. hace, acaso, una de sus principales contribuciones. Para los autores, el sistema de pensiones existente en la región se basa en un esquema de tipo Bismarckiano, es decir basado en el aseguramiento y descuento de contribuciones de las planillas de los trabajadores asalariados formales. Este esquema está muy lejos de la realidad imperante en América Latina que enfrenta altas tasas de informalidad laboral, por lo que persiste una gran cantidad de trabajadores sin cobertura previsional.

Mejores pensiones mejores trabajos ofrece un marco teórico interesante y sobretodo práctico para entender las relaciones entre el mercado laboral y los sistemas de pensiones, en el cual la informalidad y los incentivos del mercado son afectados directa e indirectamente por la regulación laboral y previsional. Además, se le da un papel relevante a la economía del comportamiento para explicar las limitaciones de los sistemas de pensiones y entender las elecciones del individuo. Esta es también una contribución importante del libro, especialmente para la producción académica y de políticas previsionales en la región.

En el libro también se presentan propuestas de reformas en pensiones tomando en cuenta el análisis hecho sobre el funcionamiento y características de los mercados laborales en América Latina. Según los autores, los sistemas de pensiones tienen como objetivo mantener al adulto mayor fuera de la pobreza y suavizar el consumo de estos entre la etapa activa laboral y la jubilación. Aunque estos objetivos son importantes, autores como Barr and Diamond en el artículo «Reforming Pensions: Principles, analytical errors and policy directions» del 2009, también mencionan que la redistribución de ingresos es otro objetivo de los sistemas de pensiones. En concreto, las propuestas de Bosch et al. son la creación de una pensión no contributiva universal y subvenciones escalonadas a las contribuciones hechas por los trabajadores de bajos ingresos. El monto de esta pensión no debiera ser muy grande como para no distorsionar en demasía los incentivos para afiliarse a un sistema de pensiones contributivas. Asimismo, el beneficio universal eliminaría de algún modo la «competencia» entre el sistema contributivo y no contributivo, al mismo tiempo que crearía la percepción de un derecho al ciudadano adulto mayor y no la de un beneficiario de un programa social de pensiones sociales. Al mismo tiempo, se reducirían los costos de estigma en el pensionista y el riesgo en el manejo político de la focalización que cualquier programa social implica.

En adición a tales medidas, se propone reducir en algunos puntos la tasa de aporte de los trabajadores toda vez que el Estado estaría financiado una pensión universal. Esto a su vez reduciría el costo laboral del trabajo por lo que las empresas y trabajadores tendrían mejores incentivos para la creación de más trabajo formal. La pregunta natural ante tales propuestas es cuánto cuestan y cómo se financiaran los nuevos beneficios. Los costos, como porcentaje del PBI, no parecen ser muy altos en una perspectiva de largo

plazo (próximos 50 años) si es que la pensión no contributiva universal se fija en un monto relativamente bajo, alrededor del 10% del PBI per cápita del país. Serían recursos destinados exclusivamente a pagar estos beneficios o incluso uno o dos puntos porcentuales adicionales al impuesto general sobre las ventas.

Es este último aspecto lo que le otorga a la propuesta de Bosch et al. un carácter redistributivo central que no aparece explícitamente entre los objetivos explícitos mencionados en el libro. Aunque puede ser entendible que un libro producido por un organismo multilateral como el BID no mencione el objetivo de la redistribución explícitamente, lo que se desprende claramente de sus propuestas es que la redistribución sí es importante y eso es muy saludable, especialmente en el contexto de la región Latinoamérica que presenta altas tasas de desigualdad. La propuesta de la pensión universal tiene sus orígenes en el mínimo nacional promovido por Beveridge («Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services» 1942) y estudiado críticamente por Akinson «Incomes and the Welfare State: Essays on Britain and Europe» (1995). En esos ensayos ya se hablaba de la necesidad de crear un piso social para evitar la pobreza, pero dejando suficiente espacio para no afectar los incentivos de los individuos a seguir ahorrando y aspirar a un mejor nivel de vida.

Finalmente, *Mejores pensiones mejores trabajos* ofrece una mirada sistematizada de los principales indicadores de los sistemas de pensiones de América Latina, con especial énfasis en la cobertura, tarea que no es nada fácil; además provee de referencias de la literatura académica relevante y actual, lo cual hace que este libro sea una mejora con respecto a reportes previos. Tal vez, la sección que amerita un mayor estudio y profundización es la de la economía política y el *setup* institucional de los países de la región. Y esto no es algo de menor importancia, ya que una reforma que puede parecer impecable en el pizarrón, no necesariamente va a ver la luz dado el juego político y de intereses. Una especial mención debería hacerse a las instituciones encargadas del manejo de los sistemas de pensiones, pues sucede (muy claramente en el caso peruano) que hay una multiplicidad de agentes con algún rol en el sistema previsional pero cada una con sus propios objetivos y con muy poca coordinación. Seguramente, la plataforma del BID desplegada en todos los países de la región ayudará a investigar más este aspecto en un próximo estudio.

Javier Olivera Angulo
Universidad de Luxemburgo