

## Elinor Ostrom y el colapso del sistema de pensiones

Author : Pablo Paniagua

**Las AFP ocuparon un modelo de negocio reductivista ante un servicio social sensible: tu te callas yo administro, tu ahorras y yo hago la pasada, y todos contentos. Esta forma simplista de ver la producción de ciertos servicios sociales trascendentales no funciona en todos los casos y puede conducir a la paradoja en la cual nos encontramos hoy.**

La semana pasada, el exministro de Hacienda Ignacio Briones aseguraba que “el sistema de pensiones ya lo desfondamos”. Esta declaración la daba con relación a la iniciativa del tercer retiro del 10% de los fondos de pensiones, que ya fue aprobada y autorizada incluso hasta por el Tribunal Constitucional. Así las cosas, esta semana muchos comienzan a retirar el tercer 10% de sus fondos de pensiones, descapitalizando el sistema y contribuyendo a este desfonde.

Yendo un poco más lejos, otros como la diputada Pamela Jiles ya han presentado el proyecto para un cuarto retiro de los fondos previsionales, confirmando la inquietud de Briones. En la misma línea, el economista David Bravo, presidente de la “Comisión Bravo”, declaró que los reiterados retiros de los fondos hicieron simplemente correr en varias décadas el sueño de mejores pensiones para todos. El experto reconoció que estamos en “un momento dramático”. Lo que estamos haciendo con los retiros es “dañar de manera permanente lo que iba a ser el sistema de pensiones que en algún momento pensamos que, con las reformas necesarias y los acuerdos políticos, íbamos a poder tener en el mediano plazo y pagar pensiones dignas. Ese sueño (...) en estos meses se ha corrido en varias décadas”. Con respecto a la posibilidad de un cuarto retiro, Bravo señaló que “lo más dramático es que esto no tiene fin”.

**En suma, juntos –tanto la ciudadanía, como los políticos demagogos de turno y las instituciones— destruimos el sistema de pensiones y lo desfondamos en unos pocos**

**meses.** En aproximadamente 9 meses (el primer retiro comenzó a regir el 30 de julio del 2020), le causamos un daño permanente al sistema de pensiones, que nos demorará varias décadas en reparar. Ahora bien, de cara a este ya irrefrenable colapso, debemos preguntarnos: ¿cómo pudo ocurrir semejante desfonde de algo que funcionaba? O, dicho de otra forma, ¿cómo se puede dar una paradoja similar? Aquí, **por un lado, tenemos un sistema de pensiones que con todas sus imperfecciones y lagunas funcionaba relativamente bien (efectivamente protege y aumenta en el tiempo los ahorros de los afiliados), pero, por el otro lado nadie cree en él, es detestado por la gente y al final del día todos colaboramos en destruirlo.** Aquí es donde las ideas de la **Premio Nobel de Economía Elinor Ostrom** pueden arrojar ciertas luces respecto a dicha paradoja de política pública que explicaría el colapso del sistema de pensiones.

"En suma, juntos –tanto la ciudadanía, como los políticos demagogos de turno y las instituciones— destruimos el sistema de pensiones y lo desfondamos en unos pocos meses"

Bajo el pensamiento de Ostrom, podríamos decir que **uno de los problemas del ya desfondado sistema es que sus principales actores —las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)— nunca entendieron su verdadero rol dentro de un *ecosistema económico*, en el cual se debe generar un sentido compartido o de colaboración con el usuario, mucho más allá de la mera gestión técnica. En otras palabras, nunca reconocieron su verdadero rol de **co-productores de seguridad social junto con los usuarios de este, tratando en cambio a los usuarios como meros consumidores obligados a cotizar y ellos a administrar.** Las AFP ocuparon un modelo de negocio reductivista ante un servicio social sensible: tú te callas y yo administro, tu ahorras y yo hago la pasada, y todos contentos. Esta forma simplista de ver la producción de ciertos servicios sociales trascendentales no funciona en todos los casos y puede conducir a la paradoja en la cual nos encontramos hoy. Con un sistema que funcionaba, pero con la mayoría de los usuarios que lo aborrecen y que apoyan entonces a los políticos para desfondarlo.**

La co-producción es un término acuñado por la premio Nobel de Economía Elinor Ostrom para entender las relaciones de complementariedad entre la ciudadanía y las autoridades (públicas o

privadas) en la producción de servicios públicos. **La co-producción se refiere a que la producción de algunos bienes, particularmente algunos servicios públicos, requiere que el consumidor tenga un papel activo en su producción, gestión y mantención.** En otras palabras, la participación del consumidor del servicio es fundamental para su prestación real y, por lo tanto, el consumidor se convierte en un productor parcial o “jugador relevante” de dicho servicio. La co-producción requiere una mezcla de los esfuerzos productivos tanto de los productores como de los consumidores, en una forma de relación simbiótica. Los ejemplos más paradigmáticos de la co-producción son la educación y los servicios de policía en los barrios: sin ayuda y participación de los estudiantes o de la ciudadanía no se pueden producir ni educación ni servicios de seguridad ciudadana.

En las investigaciones de campo realizadas por Ostrom para evaluar la eficiencia de distintas formas de producir los servicios de policía a nivel comunal (*community police services*), ella descubrió que la evidencia sugería que los departamentos de policía pequeños con un alto grado de participación comunitaria podían aprovechar importantes conocimientos locales y barriales, capital social y vínculos locales con la ciudadanía para mejorar la satisfacción de la comunidad para con los servicios policiales. Los diversos estudios de Ostrom en la materia mostraron que los residentes bajo la jurisdicción policial local estaban mucho más satisfechos con los servicios policiales que aquellos residentes de una gran región policial consolidada y supuestamente más profesional (Ostrom et al., 1973). Los hallazgos de Elinor Ostrom desafiaron la creencia popular de que la consolidación y centralización de los servicios, tanto pública como privada, era la única forma de proporcionar bienes públicos a los ciudadanos de manera efectiva. Más bien, la policía y los ciudadanos participando en la *co-producción* de la seguridad pública podrían servir como un mecanismo suficiente para superar el problema de la acción colectiva de mantener la seguridad pública sin necesidad de un Leviatán.

Esto presenta una paradoja en política pública, ya que los servicios policiales centralizados y más grandes, supuestamente más profesionales, con policías más capacitados y con mejor financiamiento por parte del Estado no obtenían mejores resultados que aquellos departamentos de policía local más pequeños y compenetrados con la ciudadanía. Para comprender el por qué los departamentos de policía más pequeños obtuvieron mejores resultados que los departamentos más grandes y mejor financiados, Elinor Ostrom y sus colegas se centraron en la idea de la coproducción de servicios públicos. Como vimos, el concepto de co-producción está ligado a la capacidad de los ciudadanos en participar en el autogobierno y en la gestión de los servicios sociales. Así las cosas, la eficacia y la sustentabilidad de los resultados policiales sobre la seguridad pública no es solo una función de los insumos, sino también del comportamiento de los propios ciudadanos. Entonces, en algunos servicios sociales no basta con ser profesionales, con tener directorios altamente capacitados, ni tampoco con ser eficientes y con “administrar bien”, si

lo que se deja de lado y se desplaza es finalmente a la propia ciudadanía y su participación.

Lo anterior sugiere que es posible que ciertos procesos de privatización y/o estatización puedan desplazar radicalmente a las comunidades, apartando o impidiendo a los ciudadanos y a los grupos sociales de poder participar y de tener un rol activo en la coproducción de bienes públicos que generen sentido de colaboración y de construcción de destinos. Así, nos podríamos encontrar en la paradoja de que existan comunidades que pueden tener una producción económicamente eficiente de bienes públicos, pero sin ningún sentido social de comunidad y, por ende, sin ningún real compromiso por parte de las comunidades locales de velar por la sustentabilidad y legitimidad de aquellos bienes públicos. Entonces, la eficiencia económica en sí misma no es una condición suficiente, pero sí necesaria, para asegurar la viabilidad y la sustentabilidad de ciertos servicios sociales en el tiempo.

El caso del auge y caída de las AFP en Chile es sintomático de la paradoja evidenciada por Elinor Ostrom entre bienes públicos y el rol de las comunidades en su producción, mantención y legitimización. Lamentablemente esta es una lección de comunidad y de coproducción que nuestro ya difunto sistema de pensiones nunca quiso reconocer, ya que **las AFP por décadas hicieron oídos sordos a esta necesidad de tomarse en serio la co-producción, negando su rol social y alegando que su tarea se reducía simplemente a “administrar platas”, en vez de co-producir bienestar social para todos.** Hoy, cuando el país se desfonda ante nuestros ojos, pareciera que finalmente estamos pagando las consecuencias de nuestra estrechez de miras y de no tomarnos en serio el involucramiento de la ciudadanía en la sustentabilidad entre lo público, lo social y lo privado.

...