

**Polis**

Revista Latinoamericana

**15 | 2006****Persona y otredad**

---

## Modelo de optimización de cobertura y calidad

*Modèle d'optimisation de couverture et qualité**Model of optimization of reach and quality***Luis Razeto**

---

**Édition électronique**URL : <http://journals.openedition.org/polis/4955>

ISSN : 0718-6568

**Éditeur**

Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO)

**Édition imprimée**

Date de publication : 26 décembre 2006

ISSN : 0717-6554

**Référence électronique**Luis Razeto, « Modelo de optimización de cobertura y calidad », *Polis* [En ligne], 15 | 2006, mis en ligne le 06 août 2012, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/polis/4955>

---

Ce document a été généré automatiquement le 30 avril 2019.

© Polis

---

# Modelo de optimización de cobertura y calidad

*Modèle d'optimisation de couverture et qualité*

*Model of optimization of reach and quality*

**Luis Razeto**

---

## NOTE DE L'ÉDITEUR

Recibido 14.10.2006 Aceptado 20.11.2006

## Planteamiento del problema

- 1 Un importante asunto de política económica, en función de aumentar el bienestar y mejorar la calidad de vida de la población, consiste en identificar la mejor combinación (o tamaño) en que operen los sectores Estado y Mercado, en términos de la cobertura y la calidad de las prestaciones que ambos sectores ofrecen a la población para atender sus necesidades de educación, salud, vivienda, etc. En otras palabras, cuánto Mercado y cuánto Estado son convenientes en orden a optimizar tanto la cobertura social como la calidad de los servicios que ofrecen en conjunto ambos sectores a la población.
- 2 La “cobertura” la entendemos y medimos como el porcentaje de la población atendida o que accede a los bienes y servicios; y la “calidad” la entendemos como el grado de satisfacción de las necesidades que proporcionan los bienes y servicios ofrecidos, y la medimos por el monto promedio de los recursos invertidos en la producción y provisión de esos bienes o servicios.
- 3 El tema de la cobertura y calidad de las prestaciones puede referirse al conjunto de los bienes y servicios en cuya provisión y oferta participan ambos sectores, o bien y

especialmente, a la atención de las necesidades de educación, o de salud, o de vivienda, o de transporte, etc. consideradas cada una independientemente.

- 4 Habitualmente el debate ideológico y/o de política económica tiende a considerar separadamente los temas de la cobertura y de la calidad, y a ver también separadamente las ventajas y desventajas de los sectores Mercado y Estado. En esos términos, suele afirmarse por ejemplo, que es función del Estado, por un lado incrementar la cobertura de sus prestaciones (a través de políticas sociales), y por otro aumentar la calidad de las prestaciones que ofrece el Mercado (mediante la fijación de regulaciones más exigentes).

El problema es que, dada la restricción de recursos disponibles, por un lado el incremento de la cobertura de las prestaciones efectuadas por el Estado implica disminuir la calidad de ellas, y por otro lado las exigencias de mayor calidad de las prestaciones que puedan hacerse al Mercado implican disminuir la cobertura de éste.

Al considerar conjuntamente los dos sectores (Mercado y Estado), y simultáneamente los objetivos de ampliar la Cobertura y de mejorar la Calidad, se torna posible identificar un ÓPTIMO SOCIAL, en términos de proporcionar un máximo de cobertura y un más alto y homogéneo nivel de calidad de las prestaciones que se ofrecen a la población.

Es lo que pretendemos clarificar y precisar con el presente MODELO DE OPTIMIZACIÓN, que formulamos en primera instancia distinguiendo los sectores Estado y Mercado, y luego integrando al modelo un tercer sector que denominamos Sector Solidario.

## Supuestos del modelo

- 5 Como en todo modelo teórico, es necesario identificar y precisar algunos supuestos básicos, que si bien no corresponden exactamente a la realidad -que presenta siempre estructuras más complejas y situaciones intermedias-, constituyan una buena aproximación a la realidad misma y a los criterios que orientan las decisiones de quienes emplearán el modelo para definir las políticas pertinentes.
- 6 En nuestro caso proponemos los siguientes supuestos:
1. El sector Mercado atiende las demandas solventes, orientándose por lo tanto preferentemente hacia la población de mayores ingresos.
  2. El sector Estado se hace cargo de las necesidades no satisfechas por el Mercado, que corresponden a la población de menores ingresos.
  3. Existe libre acceso y desplazamiento de las personas entre los dos sectores, de modo que, buscando mejorar la satisfacción de sus propias necesidades (bienestar y calidad de vida), cada persona opta por la mejor calidad de las prestaciones que le permite su nivel de ingresos.
  4. A mayor concentración del sector Mercado, menor es la cobertura social de las necesidades que atiende (y mayor es la población que demanda cobertura al sector Estado).
  5. La calidad de las prestaciones (bienes y servicios) es proporcional a la cantidad de recursos empleados en su producción y oferta.
  6. Existe una dotación determinada de recursos disponibles en cada uno de los Sectores, de modo que a mayor cobertura social de sus prestaciones es menor la calidad de las mismas.
  7. La calidad de las prestaciones del sector Mercado es superior a la del sector Estado, pues sólo bajo tal condición las personas estarán dispuestas a solventar sus necesidades

en el sector Mercado, frente a la alternativa de satisfacerlas sin (o a menor) costo en el sector Estado.

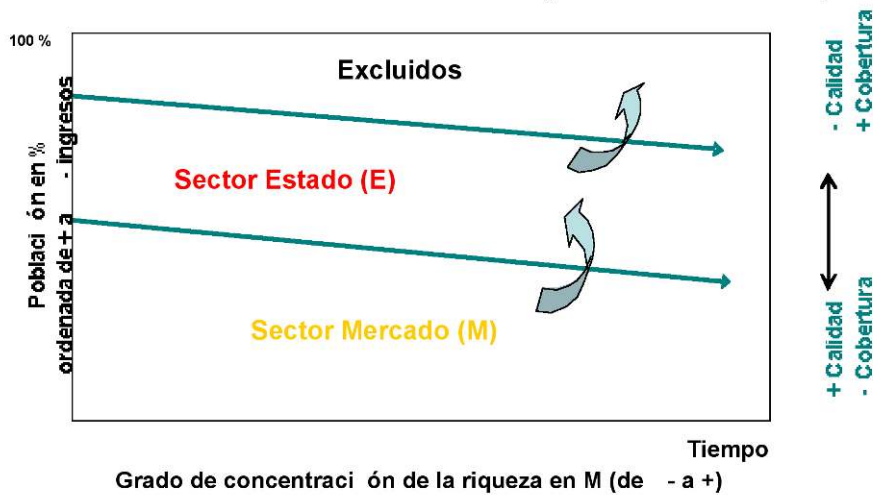
8. Se fija un nivel de calidad mínima aceptable, de modo que dada la restricción de los recursos disponibles, permanece un sector de la población excluida de las prestaciones.

## Análisis teórico

- 7 En la Figura 1, se identifican los diferentes niveles de cobertura y calidad, para las distintas combinaciones de los sectores Estado y Mercado.
- 8 De acuerdo con los supuestos del Modelo, observamos en la figura lo siguiente:
- 9 • Sobre la absisa (X) están representados los distintos grados de concentración que puede tener el sector Mercado. Dada una dotación constante de recursos, se observa que la menor cobertura y la mayor calidad de las prestaciones de este sector, se verifica en las situaciones de mayor concentración de la riqueza, y viceversa.
- 10 • Sobre la ordenada (Y) está representada la población, en porcentajes, ordenada de abajo hacia arriba según sus niveles decrecientes de ingresos. De este modo se observa que la población es atendida en niveles decrecientes de calidad de las prestaciones, a medida que aumenta la cobertura de la población atendida.
- 11 • Dada una dotación constante de recursos en cada sector (Mercado y Estado), se observa que a menor concentración de la riqueza en el sector Mercado, éste provee una mayor cobertura, aunque el nivel de calidad medio de sus prestaciones sea inferior.
- 12 • En correspondencia con ello, cuando la cobertura del sector Mercado es mayor, el sector Estado puede proveer prestaciones a sectores sociales de menores ingresos, aumentándose la cobertura total (M + E).
- 13 • El Estado puede responder a un aumento de cobertura del Mercado de varios modos: a) aumentar su área de cobertura (mayor cantidad de prestaciones), aunque disminuyendo la calidad de ellas; b) mantener la cantidad de prestaciones y también la calidad de las mismas; c) disminuir la cantidad de sus prestaciones, pero aumentando la calidad de ellas.
- 14 En los tres casos (representados en la figura por las pendientes de a, b y c), se observa que se cumple un aumento de la cobertura total del sistema (M + E), disminuyendo el porcentaje de la población excluida.
- 15 En la Figura 2 se observa la determinación del Óptimo Social de Cobertura y Calidad, en una combinación de los sectores tal que el Mercado opera con alta cobertura y menor calidad media (situación de baja concentración de la riqueza), mientras que el Estado opera con una menor cobertura social y una superior calidad de sus prestaciones.
- 16 Ello se obtiene en cuanto se verifica que:
- 17 • Al bajar el costo de las prestaciones del Mercado, una parte de la población que atendía el Estado opta por la superior calidad de las prestaciones del Mercado.
- 18 • De este modo el sector Estado libera recursos y puede integrar a parte de los excluidos, mejorando al mismo tiempo la calidad de sus prestaciones.
- 19 • Hay, sin embargo, un límite de equilibrio, que identifica el Óptimo Social de cobertura y calidad que se logra en la combinación entre los dos sectores, que está dado en el punto en que el Mercado no puede aumentar su cobertura sin disminuir la calidad de sus

prestaciones por debajo de la calidad que ofrece el Estado. En efecto, en dicho punto las personas preferirían las prestaciones del Estado, que obtendrían a menor costo y mayor calidad que lo que puede ofrecerles el Mercado.

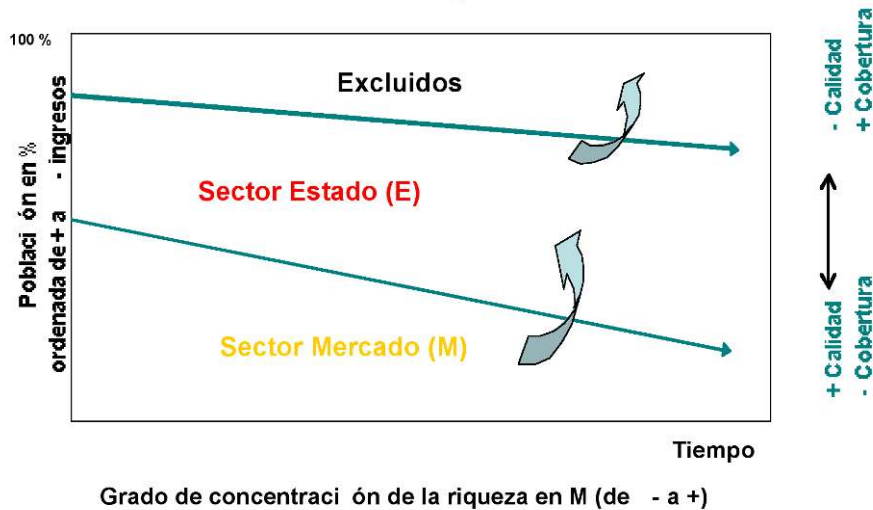
**Figura 3. Tendencias de Cobertura y Calidad cuando el Mercado tiende a la concentración (modelo dinámico)**



## Bajando a la realidad

- 20 En la Figura 3 observamos el proceso dinámico que parece ocurrir en muchas sociedades latinoamericanas, afectadas por la hipercompetencia que implica la inserción de estas economías en los procesos de globalización.
- 21 Se observa, en efecto, un proceso tendencial de concentración de la riqueza como dinámica del sector Mercado, implicando los siguientes hechos:
  - 22 • Se incrementan las exigencias de calidad de los bienes y servicios que constituyen las prestaciones del sector Mercado.
  - 23 • Disminuye la cobertura social de las necesidades atendidas por el Mercado, lo que presiona al Estado a ampliar su cobertura sin disminuir la calidad de sus prestaciones.
  - 24 • En consecuencia de los dos puntos anteriores, se incrementa el porcentaje de la población excluida.

**Figura 4. Tendencias de Cobertura y Calidad cuando el Estado interviene en la operación del Mercado.**



- 25 En la Figura 4 observamos un caso particular, que también ocurre en algunos países latinoamericanos, en que el deterioro de la cobertura social es causada esta vez por políticas públicas que presionan, sea a la reducción del sector Mercado por aumento de las barreras de ingreso de nuevos agentes privados, sea hacia el incremento de las exigencias de calidad de las prestaciones del Mercado por vía de más estrictas regulaciones, sea hacia el aumento de la cobertura de las prestaciones del propio Estado.
- 26 • En el caso que las políticas económicas acrecientan las barreras y dificultan el ingreso de nuevos actores al Mercado, se reduce el tamaño del sector y disminuye la cantidad y calidad media de las prestaciones en este sector. Si el sector Estado mantiene su propio nivel y calidad de prestaciones, aumenta el porcentaje de población excluida.
- 27 • En el caso que el Estado establece regulaciones al Mercado que le exigen una superior calidad de sus prestaciones, si bien el sector Mercado mantiene su tamaño, se reduce la cobertura social de sus prestaciones, viéndose el Estado presionado a incrementar su propia oferta y cobertura. Como no puede hacerlo sin afectar el nivel de calidad de sus propias prestaciones, disminuye la cobertura total, o sea, aumenta el % de la población excluida.
- 28 • En el caso que el Estado incremente sus recursos y aumente la cobertura de sus prestaciones o realice un mejoramiento de la calidad de ellas, mediante un incremento de los impuestos que gravan al sector Mercado, éste verá disminuir la demanda de sus propias prestaciones, disminuyendo su propia cobertura y orientándose consecuentemente hacia un % (menor) de población de más altos ingresos. También aumenta la población excluida.

## ¿Estamos frente a un problema sin solución?

- 29 Las mencionadas tendencias hacia la reducción de la cobertura total y en consecuencia al aumento de la población excluida de las prestaciones sociales parecen inevitables. Conviene comprender en profundidad las razones de ello, a saber:
- 30 • La hipercompetencia capitalista en el contexto de los procesos de globalización determina una tendencial concentración de la riqueza. Este proceso se viene dando por varias décadas y no se ven razones para esperar que se revierta o interrumpa.
- 31 • La tendencia a acrecentar las regulaciones nacionales e internacionales, con el objeto de satisfacer exigencias de acreditación de calidad, normas ambientales, laborales, comerciales, etc. intencionadas a alcanzar estándares internacionales, continúa acentuándose y no parece un proceso que pueda detenerse.
- 32 • Las dinámicas del mercado, asociadas a la acelerada innovación tecnológica, introducen en el mercado bienes y servicios de creciente calidad que rápidamente sustituyen a los anteriores, que son declarados obsoletos. La difusión de los nuevos productos eleva las exigencias de los consumidores y usuarios, primero en el mercado, pero rápidamente las exigencias se trasladan también hacia el sector Estado, que se ve presionado a proporcionar prestaciones de calidad constantemente superior, implicando costos crecientes.
- 33 Intentando contrarrestar los efectos de las anteriores tendencias sobre su propio desempeño, el Estado suele incrementar los impuestos que gravan al sector Mercado con el fin de disponer de más recursos.

## Soluciones improbables

- 34 Para evitar que aumente tendencialmente la exclusión social (y lograr que aumente la cobertura y calidad de las prestaciones sociales), es necesario un incremento bastante elevado (sostenido y acelerado) de los recursos disponibles, tanto por el Mercado como por el Estado. Tal crecimiento de la economía debiera ser por cierto mayor al incremento de la población, más lo que sea necesario para reemplazar la disminución tendencial de la cobertura, en los nuevos y superiores niveles de calidad exigidos.
- 35 Un crecimiento económico tan elevado puede darse y se ha verificado en algunos países, pero requiere elevados niveles de ahorro y de inversión. Hay que tener en cuenta que el ahorro interno es muy difícil de realizar en un contexto presionado por grandes exigencias de ampliar la cobertura y calidad de las prestaciones sociales; por lo tanto, de no mediar circunstancias coyunturales especiales (como un fuerte aumento del precio de las exportaciones, que difícilmente perdura en el largo plazo), el crecimiento deberá en gran parte sostenerse sobre créditos e inversiones extranjeras. Pero es sabido que éstas tienden a acentuar la concentración de la riqueza y los ingresos, por lo que el efecto positivo del crecimiento tenderá a compensarse negativamente por los efectos que hemos detectado derivan de dicha concentración, esto es, disminución de la cobertura y aumento de las exigencias de calidad de las prestaciones, con la consiguiente retroalimentación de la exclusión.
- 36 Otra esperanza de solución del problema es la innovación tecnológica, que como es sabido tiende a reducir el costo unitario de la producción de los bienes y servicios, lo que

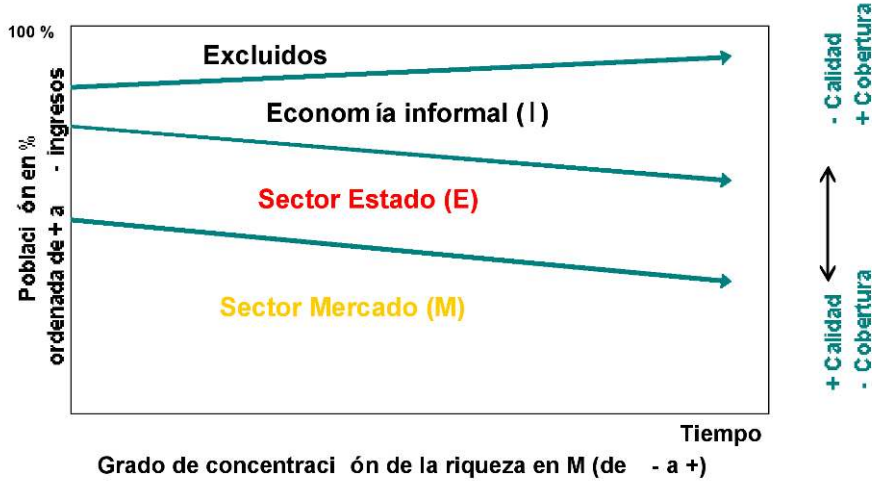
permite mejorar la calidad de las prestaciones sin disminuir su cobertura social (en ambos sectores).

- 37 Para que tenga los efectos esperados en términos de nuestro asunto, esto es, que permita ampliar la cobertura y calidad de las prestaciones sociales en que participan ambos sectores (o sea, en las áreas de la educación, la salud, la vivienda, etc.), es necesario que la innovación tecnológica se manifieste precisamente en dichas áreas, pues sólo en tal caso aportará a la reducción de sus costos unitarios.
- 38 Ahora bien, éstas son áreas en que –si bien pueden aprovecharse innovaciones generadas en otras, como es el caso del empleo de equipos computacionales en la educación, o de equipos médicos en la salud–, la innovación tecnológica tiene un alto contenido de aprendizaje humano y de capacitación, cuya realización requiere procesos de largo plazo, tiene costos elevados, y no siempre conlleva una reducción de los costos unitarios de las prestaciones (suele incluso ocurrir al revés, por el mayor valor de los recursos humanos implicados). En estas áreas podemos esperar como efecto de la innovación tecnológica, sin duda un mejoramiento de la calidad de las prestaciones, pero no necesariamente una ampliación de la cobertura y una reducción de la exclusión social.
- 39 No queremos extraer del conjunto de los análisis expuestos una conclusión negativa, en el sentido que estemos atrapados ante un problema que no tiene solución posible. Pero hay que reconocer algunos hechos esenciales:
- 40 1. Los problemas de la exclusión social y del mejoramiento del bienestar y calidad de vida de la población, no se resuelven por el camino que se ha intentado hasta ahora y que a muchos parece obvio, de expandir las funciones del Estado en términos de ampliar la cobertura y calidad de sus prestaciones sociales; menos aún si ello implica afectar la cobertura y calidad de lo que pueda estarse haciendo desde el sector Mercado.
- 41 2. Tampoco es realista esperar soluciones por la simple vía del crecimiento económico y de la innovación tecnológica, acentuando las tendencias en curso en los procesos de modernización y globalización que, como toda la información evidencia, genera una tendencial concentración de la riqueza, aumento de la desigualdad social y mayores niveles de exclusión.
- 42 3. Las sociedades latinoamericanas han seguido uno y otro de esos caminos, y a menudo ambos simultáneamente, siendo el resultado de todo ello ... la realidad tal como es, y los procesos tal como se están dando:
- aumento del porcentaje de la población excluida,
  - reducción de la cobertura social de las prestaciones ofrecidas en conjunto y complementariamente por ambos sectores,
  - elevación progresiva de la calidad mínima aceptable y de la calidad media real de las prestaciones, ofrecidas por ambos sectores, en un contexto de acentuación de la desigualdad social.
- 43 4. Surgimiento espontáneo, comprensible e inevitable, de una economía informal, desregulada e incontrolada, que provee bienes y servicios en cantidades crecientes, pero de calidades decrecientes o en todo caso inferiores a los mínimos aceptables socialmente para las prestaciones que se proporcionan tanto desde el Mercado como desde el Estado.
- 44 En efecto, la economía informal ofrece una amplia y creciente cobertura y una mínima calidad de prestaciones, que atienden las necesidades de aquella franja que en nuestro Modelo representamos como población excluida.



45 Si queremos representar el impacto de esta economía informal, podemos construir la siguiente Figura 5:

**Figura 5. Tendencias de Cobertura y Calidad incluyendo la Economía informal (modelo dinámico)**



## Hacia una solución estructural: la inclusión del sector de economía solidaria

- 46 No incluimos la economía informal en nuestro Modelo de Optimización, porque la informalidad surge precisamente como expresión de la exclusión, entendiendo que la cobertura supone la provisión de prestaciones de cierta calidad mínima aceptable. Tampoco podemos considerar que las prestaciones informales sean parte del sector Mercado, pues si bien en la economía informal se realizan operaciones “de mercado” (ofertas y demandas de bienes y servicios), éstas no son socialmente aceptables, sea porque se efectúan fuera de la legalidad vigente, sea porque caen bajo los niveles de calidad mínima que la sociedad puede aceptar.
- 47 El aumento aparente de la cobertura y la reducción de la exclusión que se obtendrían considerando la economía informal (Figura 5), constituye una falsa solución al problema, que está lejos de aproximarnos al punto óptimo o de equilibrio que inicialmente formulamos en el Modelo de Optimización de Cobertura y Calidad. En efecto, como las prestaciones ofrecidas por el sector Informal son de calidad inferior a las mínimas socialmente aceptables, no podemos considerarlas como prestaciones de efectiva cobertura social. Lo que hacen las prestaciones informales es solamente amortiguar la gravedad de las condiciones de vida que tendrían los excluidos en ausencia de estas prestaciones, sin que por ello dejen de estar excluidos.
- 48 Pero la consideración de la economía informal y de sus efectos, nos abre el camino para integrar al Modelo de Optimización, un verdadero Tercer Sector, que denominamos

SECTOR SOLIDARIO, cuya presencia y desarrollo comprobaremos que puede aproximar nuestras economía y sociedades al deseado Óptimo Social de Cobertura y Calidad.

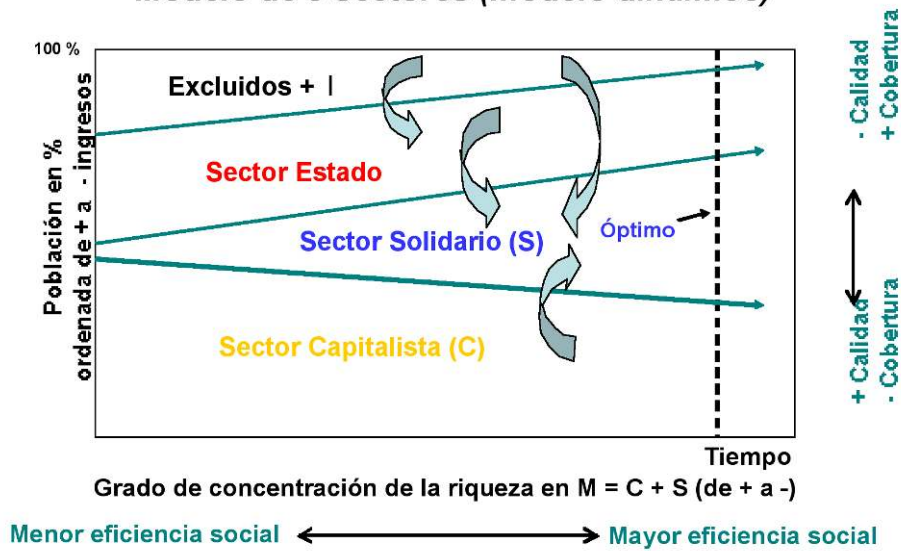
## ¿Qué entendemos como economía solidaria, y cómo puede integrar nuevos recursos al sistema?

- 49 La economía solidaria es más que lo que aquí consideraremos. Exclusivamente para los efectos de este Modelo, entenderemos como Sector Solidario un amplio conjunto de organizaciones y actividades que generan prestaciones sociales, que se despliegan con una lógica económica que no es, ni la del Estado ni la del Mercado Capitalista, poniéndose en una suerte de situación intermedia entre ambos sectores principales.
- 50 Se basa en la asociación voluntaria de las mismas personas que tienen necesidades sociales que satisfacer, las que organizan emprendimientos cooperativos y autogestionados dedicados a la producción y/o prestación de los bienes y servicios correspondientes. Las prestaciones de este sector están destinadas a los propios integrantes de las asociaciones, pero también se abren al mercado en general. Los emprendimientos deben asegurar su financiamiento con los ingresos recabados de sus operaciones. Los recursos para operar provienen de los aportes de los propios asociados, que se incrementan con donaciones y subsidios que pueden obtener desde los sectores Estado y Mercado. En todo caso, los emprendimientos solidarios deben asegurar su sostenimiento.
- 51 La economía solidaria la consideramos “intermedia”, en cuanto por un lado opera hacia un sector de necesidades y demandas sociales que no es atendido satisfactoriamente por el Mercado (compartiendo dicho rasgo con el sector Estado), y por otro lado no ofrece sus prestaciones gratuitamente, sino que cobra por ellas de modo de reproducir y acrecentar en el tiempo sus recursos (tal como se hace en el sector Mercado), buscando obtener utilidades pero con el objetivo de distribuirlas socialmente, de modo que no genera concentración sino repartición de la riqueza y los ingresos.
- 52 En cuanto opera de modo que redistribuye la riqueza generando situaciones de menor concentración, podemos esperar de este sector, conforme a los supuestos del Modelo, que por este solo efecto contribuya a ampliar la cobertura de las prestaciones sociales.
- 53 Por su propia naturaleza de sector que cobra por los bienes y servicios que ofrece, la calidad de sus prestaciones no debiera ser inferior a las del Estado, pues si así fuera no encontraría demanda, prefiriendo las personas los servicios gratuitos o de menor costo que les ofrezca el Estado. Tampoco debiera ser superior a las del sector Mercado, que opera preferentemente hacia la demanda solvente de los sectores de más altos ingresos, con mayor capacidad de pago y acceso a la calidad.
- 54 Así, tanto en términos de la calidad de sus prestaciones, como de los sectores sociales que este sector Solidario puede cubrir, lo veremos “intermedio” entre el Estado y el Mercado, y así aparecerá en nuestro Modelo (Figura 6).
- 55 Otros rasgos importantes de este sector Solidario que debemos considerar en el Modelo son los siguientes:
- 56 • Este sector Solidario opera preferentemente (no exclusivamente) en las áreas de la educación, la salud, la vivienda y otras de carácter social, que son las que en nuestro Modelo y Análisis interesan. Al concentrarse en estos rubros de actividad, la mayor parte

de los recursos (trabajo, financiamiento, tecnología, etc.) que se integren a este sector, serán empleados de modo que ampliarán la cobertura y calidad de las prestaciones sociales. O en todo caso lo hará en proporciones mayores a las que se observan en los sectores Mercado y Estado (o sea, con un menor porcentaje de los recursos totales disponibles puestos en manos de este sector, se proveerán más bienes y servicios que impliquen prestaciones y satisfacción de necesidades sociales).

- 57 • La creación y existencia de este sector, eleva la dotación total de recursos disponibles para ampliar la cobertura y calidad de las prestaciones sociales, porque es un sector que se desarrolla, al menos en parte, con recursos nuevos, creados o movilizados *ad hoc*, que no tienen cabida ni ocupación posible en los otros dos sectores (Estado y Mercado). Por ello su sola existencia nos aproxima al óptimo de cobertura y calidad
- 58 • La creación, existencia y desarrollo del Sector Solidario, necesariamente desplaza recursos actualmente ocupados en los sectores Mercado y Estado. Tales recursos así desplazados, implican una reducción proporcional de los sectores Mercado y Estado (y de sus respectivas prestaciones); pero esta reducción es compensada naturalmente por el sector Solidario al que dichos recursos se integran y donde encuentran una nueva ocupación productiva.
- 59 • En razón del mismo desplazamiento de recursos, su empleo en el sector Solidario no solamente compensará la correspondiente prestación en los otros sectores, sino que adicionaría nuevos bienes, servicios y prestaciones a la oferta total, si se diera la condición de que en el sector Solidario el costo unitario de las prestaciones (a igual calidad) es menor al que tienen las mismas en los sectores Estado y Mercado.
- 60 Dicha condición efectivamente se verifica, porque:
- 61 a) En el sector Solidario se excluye el lucro de los operadores del sector Mercado. Lucro que aumenta el costo de las prestaciones y reduce los recursos del sector Mercado para futuras prestaciones. En el sector Solidario los beneficios se reintegran completamente al sistema de prestaciones.
- 62 b) Puesto que en el sector Solidario las prestaciones no se ofrecen gratuitamente como en el sector Estado, sino que se cobra por ellos, el sector Solidario recupera y reintegra recursos que permiten ampliar las prestaciones futuras, lo que no ocurre en el sector Estado.
- 63 • Lo anterior explica y justifica que, de hecho, tanto desde el sector Estado como desde el sector Mercado se manifieste una voluntad de traspasar recursos al sector Solidario. Ello se verifica de distintas maneras. Desde el Estado, por ejemplo, subsidiando operaciones del sector Solidario, estableciéndole exenciones tributarias, aportándole recursos complementarios a través de financiar capacitación, innovaciones, créditos ventajosos, etc. Desde el sector Mercado, se realiza el mencionado desplazamiento de recursos a través de Donaciones privadas y varios tipos de aportes generados desde Fundaciones vinculadas y financiadas por empresas y personas.
- 64 El resultado de integración del sector solidario al modelo lo podemos observar en la figura 6:

**Figura 6. Óptimo Social de Cobertura y Calidad**  
**Modelo de 3 sectores (modelo dinámico)**



65 En la Figura 6 se observa lo siguiente:

1. Aumenta la cobertura total del sistema.
2. Una parte de la población previamente atendida por el Estado se desplaza al sector Solidario, buscando las prestaciones de mayor calidad que ofrece este sector.
3. Una parte de la demanda anteriormente atendida por el Mercado también se desplaza al sector Solidario, que les ofrece prestaciones de menor costo (y de mejor calidad que las que obtendrían al desplazarse al sector Estado).
4. Una parte de la población excluida pero que atendía precariamente sus necesidades en la economía informal, se desplaza al sector Solidario. (De hecho, muchas iniciativas de la economía informal pueden integrarse al sector Solidario, si acceden a recursos de donaciones y de subsidios que desde el Estado y el Mercado contribuyen al crecimiento del sector Solidario).
5. Se verifica tendencialmente la Optimización de la Cobertura y Calidad de las prestaciones sociales. Ello puede apreciarse comparando el Modelo estático de Óptimo de Cobertura y Calidad construido sobre 2 sectores (Figura 1), con el Modelo dinámico que considera los 3 sectores, representado en la Figura 6. (Para hacerlo más comprensible, hemos aquí considerado que el Mercado está constituido por dos sectores: el sector Solidario y el sector Mercado Capitalista.)

## Addenda

### Decepción privada y descontento social

- 66 La confección de este Modelo, en que utilicé un lenguaje y un instrumental teórico que en otras ocasiones he criticado como economicista, simplista e inadecuado para comprender realidades, procesos y problemas complejos, está motivada por dos circunstancias de la coyuntura.

- 67 La primera es el debate sobre la baja calidad de la educación que se está dando en Chile a partir de un gran movimiento estudiantil que expresa el descontento de los jóvenes (que es también el de sus padres y parece que de la sociedad chilena en su conjunto) respecto a lo que se les ofrece como servicio educacional público. En este debate percibo que se están equivocando los diagnósticos y se está errando en la búsqueda de soluciones, como deja entrever un preinforme de la Comisión Nacional de Educación creada por el gobierno para estudiar el problema. Como estoy convencido de haber elaborado elementos de análisis y propuestas de respuesta mejores (en la que he denominado Teoría Económica Comprensiva y en mis libros sobre Economía de Solidaridad y Mercado Democrático ), pero estando seguro que estas elaboraciones y libros no serán considerados en el corto plazo, en parte debido a su extensión (que exige dedicarle tiempo a la lectura), pero aún más porque suponen acceder a un paradigma cognitivo diferente al que se usa y predomina habitualmente, me ha parecido útil intentar esta nueva aproximación al tema, empleando un lenguaje que pudiera ayudar a los interesados.
- 68 La segunda circunstancia es la solicitud que me ha hecho el Banco Central de Venezuela en orden a colaborar en el diseño de herramientas de diagnóstico y evaluación de las experiencias de economía popular y economía solidaria, cuya importancia social es crecientemente reconocida, aún cuando se carece del instrumental analítico adecuado para comprender y cuantificar su dinamismo, evolución y desarrollo. Dos recientes viajes a Venezuela que precedieron a esta invitación (el primero para trabajar en torno al tema de la exclusión y la inclusión social, el segundo en torno a la cuestión del desarrollo local) me pusieron en contacto con un proceso político que se esmera y se aplica sinceramente en encontrar un camino nuevo y distinto a los conocidos, para enfrentar y superar los graves problemas de pobreza y exclusión que afectan a los países latinoamericanos. En Caracas tuve la grata sorpresa de ver que mis libros están en el Ministerio de Planificación y Desarrollo, en el Departamento de Estudios del Banco Central, y en otras entidades gubernativas; pero puedo realistamente pensar que los tiempos y los acelerados dinamisismos de un proceso social y político como el venezolano de hoy, pudieran hacer también útil disponer de una herramienta de más fácil comprensión y procesamiento como es este Modelo.
- 69 Es así que ahora, ante el presente “Modelo de Optimización Social de Cobertura y Calidad” ya terminado en sus líneas esenciales, siento la necesidad de explicar a los lectores habituales de mis escritos, que este trabajo no constituye un reconocimiento de la capacidad que pueda tener este lenguaje e instrumental económico para expresar cabalmente un genuino enfoque y concepción de teoría económica comprensiva.
- 70 Sin embargo, creo que este Modelo constituye una aproximación, grosera pero tal vez útil, a conceptos fundamentales que he expuesto en mis trabajos sobre la economía de solidaridad y el mercado democrático, y sobre las relaciones entre los distintos sectores y racionalidades económicas.
- Entre los conceptos a los que este “modelo” se aproxima se encuentran, entre otros:
- 71 1. La afirmación de que la antigua controversia y contradicción entre posturas estatistas y libremercadistas como expresiones de la mejor racionalidad económica, deben resolverse en una economía pluralista que incluya al sector de la economía solidaria, y que reconozca las ventajas, cualidades y aportes de cada diversa racionalidad económica en ámbitos específicos.

- 72 2. La afirmación de que no debe confundirse capitalismo y economía de mercado, en cuanto el mercado es una construcción social necesaria, e incluso solidaria, en la medida que expresa el hecho de que en la sociedad nos necesitamos unos a otros y que trabajamos unos para otros.
- 73 3. La afirmación de que una economía justa, humana, solidaria, no es aquella en que no existan el mercado ni empresas motivadas por el afán de ganancias privadas, sino una en la cual la riqueza y los ingresos se encuentren socialmente distribuidos con equidad. El mercado puede contribuir a ello, en cuanto es factible que se constituya y opere en distintos niveles de concentración y desconcentración; como hemos demostrado al formular la teoría del “mercado democrático” y el proyecto de una democratización del mercado.
- 74 4. La afirmación de que la mejor articulación entre los distintos sectores y sujetos económicos es aquella en que se aprecie operando un principio de subsidiaridad, tal que las entidades sociales superiores y más amplias (como el Estado), deben hacerse cargo de los problemas que no pueden resolverse en niveles inferiores y de menor agregación social, y no sustituir a éstos en lo que pueden hacer y en lo que les compete como atribución y derecho legítimo.
- 75 5. La afirmación de que las relaciones y comportamientos solidarios y de cooperación son altamente sinérgicos, en términos de activar recursos inactivos, generar proyectos nuevos, potenciar la productividad de los factores económicos, optimizar la satisfacción de las necesidades mediante el empleo solidario de los bienes y servicios, y generar constantemente nuevos agentes y sujetos emprendedores.
- 76 Todo ello aparece refrendado, en el nivel esquemático y simplificado que es propio de cualquier “modelo” de las características de éste. Y como de algún modo aparecen, estas afirmaciones y explicaciones añadidas pueden ser efectivamente superfluas e innecesarias. Pero me ha motivado a escribir esta addenda, una tercera feliz circunstancia.
- 77 Recorriendo hace unos días la Feria del Libro en Santiago, me encontré con un antiguo libro de Albert O. Hirschman titulado *Interés Privado y Acción Pública*.<sup>1</sup> Conservo un gratísimo recuerdo de este destacado economista norteamericano con quien tuve una muy interesante conversación sobre el cooperativismo hace ya veinte años, y me he hecho la costumbre de leer y releer sus siempre estimulantes escritos. El hecho es que, en esta ocasión, me encontré con unas ideas que vienen muy al caso en el asunto sobre el que me propuse intervenir con el presente Modelo.
- 78 En este pequeño libro Hirschman está interesado en comprender las motivaciones que hacen transitar a las personas y a las sociedades, desde comportamientos centrados en los intereses privados a los asuntos que reclaman la acción pública, y viceversa. Y uno de los aspectos que analiza es la decepción que suele asociarse al consumo de diferentes tipos de bienes y servicios ofrecidos por el mercado y/o el Estado.
- 79 Dice Hirschman que en las sociedades que experimentan una gran expansión en el acceso de la población a servicios como la educación, la salud, la recreación y otros, se genera un gran potencial de decepción, que es aún mayor para la primera generación de personas que acceden a estos servicios: “grupos de movilidad ascendente, rebosantes de nuevas ambiciones de consumo, quienes llevarán la carga de la decepción a medida que perciben dolorosamente el grado de incertidumbre asociado a los servicios que ahora están ansiosos por disfrutar”.

Nuestro autor provee varias explicaciones, que intentaré resumir:

“Cuando se hace un gran esfuerzo por expandir rápidamente la oferta de estos servicios a fin de incrementar su disponibilidad, es probable que disminuya sustancialmente su calidad media. Esto es así en parte porque resulta difícil reunir al mismo tiempo todos los insumos necesarios para un desempeño de alta calidad: los nuevos edificios escolares se construyen más de prisa que la formación de nuevos maestros. Por lo tanto, precisamente cuando una sociedad hace un esfuerzo decidido por ampliar el acceso a ciertos servicios, declina la calidad de ellos, lo que tendrá efectos negativos obvios sobre la moral de los consumidores nuevos y antiguos”.

- 80 La probabilidad de un desempeño decepcionante de los servicios nuevos o ampliados se refuerza con otras observaciones. “Cuando se expanden ciertos servicios tales como la educación para atender a grupos sociales nuevos, quizá no resulte apropiada la oferta de los mismos servicios brindados a la “clase educada” tradicional. Por lo tanto, aún sin disminución de la calidad, y precisamente por no haberse dado un cambio y adaptación, los servicios podrían resultar ineficaces”.
- 81 Una muy fuerte razón de decepción social con los servicios que amplían su cobertura se explica recurriendo al argumento de Fred Hirsch sobre los bienes finitos: cuando el disfrute de los bienes y servicios depende decisivamente del hecho que no los busquen al mismo tiempo muchas personas (como ocurre con algunas playas tranquilas) A medida que un grupo de consumidores esperanzados está listo para aspirar a estos bienes, descubrirá que está comprando ahora unas vacaciones en una playa hacinada y contaminada. La educación es un caso de “playa tranquila” interesante de examinar, pues los privilegios asociados a un nivel superior de educación se desvanecen cuando ella se pone al alcance de muchos. Quien hace un gran esfuerzo por educar a sus hijos, esperando que su sacrificio sea compensado cuando vea a los hijos alcanzar el nivel de las personas de su propia generación que estudiaron, sufrirá una gran decepción.
- 82 No obstante todo lo anterior, Hirschman señala que “la tolerancia de la disminución de la calidad es mucho mayor en el caso de los servicios, por ejemplo los educativos, que en el de otros bienes”. En el caso de los que acceden “de primera generación”, pueden carecer de referentes y criterios que les permitan apreciar la calidad deficiente de lo que reciben. Pero hay otra razón más importante que nuestro autor enfatiza:
- 83 A menudo los servicios requieren la colaboración activa de los usuarios para que su desempeño sea adecuado. En otras palabras, la calidad resultante no depende sólo del bien o servicio ofrecido, sino de lo que haga con ello el que lo recibe. Así, por ejemplo, los estudiantes tendrán que reconocer que sólo si han hecho el esfuerzo necesario para estudiar y aprender, podrán luego quejarse de la calidad de lo recibido. Antes de quejarse y exigir a las instituciones proveedores mejoras de calidad (decepción con el servicio comprado o recibido), tendrán que asumir cierta decepción consigo mismos. Cuestión, esta última, que nos lleva a nuestro tema original, de la mejor combinación de prestaciones de servicios por los sectores Mercado, Estado y Solidario.
- 84 En el sector Mercado, el sujeto que paga por los servicios está más consciente y es más exigente respecto de la calidad de lo que obtiene a cambio de su dinero. Los mismos usuarios o consumidores del servicio presionarán para obtener una mejor calidad, y como pueden optar por otros competidores que les ofrezcan mejor calidad, habrá un fuerte estímulo a perfeccionar lo que ofrecen las instituciones o empresas que operan en este sector. Hirschman señala que “el mero hecho del pago genera a menudo la presunción de que debemos haber recibido una contraprestación adecuada, de modo que los



compradores tenderán a culparse a sí mismos (y permanecer silenciosos) si el resultado de la transacción no es satisfactoria”.

- 85 En el sector Estado no parecen haber adecuados estímulos o incentivos a la calidad de las prestaciones. Los usuarios los reciben gratuitamente, por lo que no sienten legitimidad para exigir servicios de calidad: “a caballo regalado no se le miran los dientes”, dice el refrán. Sin embargo, en este sector las prestaciones de servicios no se conciben a cambio de un pago, como una transacción, sino como un derecho social (derecho a la educación, a la salud, etc.). Y la provisión de derechos “de calidad” puede ser exigida, precisamente por tratarse de derechos, esto es, de prestaciones que se pueden exigir porque tenemos derecho a ellas. En estos casos no existe la presunción de haber recibido una prestación adecuada, y tratándose de un derecho, no se concibe adecuadamente la importancia del propio esfuerzo (estudio, esfuerzo de aprendizaje) que debe hacer el propio receptor del servicio. Es un derecho, y corresponde al que lo provisiona que el resultado sea satisfactorio. Por esto los servicios públicos son constantemente criticados y generan fuerte descontento social; no por ello generándose respuestas de mejor calidad.
- 86 Una de las grandes cualidades y ventajas del sector Solidario consiste, precisamente, en que los usuarios de los servicios asumen en plenitud la propia responsabilidad, su personal participación, para que los servicios generen las prestaciones esperadas. Estando los receptores asociados a los proveedores, sentirán el derecho a reclamar por servicios deficitarios, y tendrán fácilmente las ocasiones para hacerlo, estimulando permanentemente la calidad de los servicios. De igual modo, la conexión entre los oferentes y los demandantes tenderá a hacerlos a ambos “cómplices” en el proceso de mejoramiento de la calidad y la expansión de la cobertura.
- 

## RÉSUMÉS

Ce Modèle d'Optimisation Sociale de Couverture et Qualité propose une réponse nouvelle à l'ancienne question de politique économique et sociale, d'identifier la meilleure combinaison (ou taille) à travers laquelle opèrent les secteurs Marché et Etat, en termes de maximisation de la couverture et d'optimisation de la qualité des prestations que les deux secteurs offrent à la population pour satisfaire leurs besoins d'éducation, santé, logement, etc. Plus qu'analyser les avantages et inconvénients de chaque secteur, est recherchée la meilleure combinaison des deux, recherchant l'optimum social. En première instance est élaboré un modèle qui considère deux secteurs (marché et Etat), puis un troisième secteur est intégré au modèle, qui s'identifie comme Secteur Solidaire. Nous démontrons que c'est seulement en incluant ce Secteur Solidaire qu'il est possible de passer de la situation présente (de faible couverture et qualité des prestations sociales) à la situation que le Modèle identifie théoriquement comme Optimum Social.

Este Modelo de Optimización Social de Cobertura y Calidad propone una respuesta nueva a la antigua cuestión de política económica y social, de identificar la mejor combinación (o tamaño) en que operen los sectores Mercado y Estado, en términos de maximizar la cobertura y optimizar la calidad de las prestaciones que ambos sectores ofrecen a la población para satisfacer sus necesidades de educación, salud, vivienda, etc. Más que analizar las ventajas y desventajas de

---



cada sector, se busca la mejor combinación de ambos, buscando el óptimo social. En una primera instancia se elabora un modelo que considera dos sectores (mercado y Estado), y luego se integra al modelo un tercer sector que se identifica como Sector Solidario. Se comprueba que sólo incluyendo este Sector Solidario es posible transitar desde la situación presente (de insuficiente cobertura y calidad de las prestaciones sociales) a la situación que el Modelo identifica teóricamente como Óptimo Social.

This Social Optimization Model Of Rank and Quality offers a new answer to the old inquiry of economical and social policy, of identifying the best combination (or size) for the activity of the Market and the State, in terms of maximization the reach and optimization of the quality of the services that both sectors offer to the citizens for the satisfactions of their needs on education, health, housing, etc. Instead of analyzing the advantages and disadvantages of each sector, it searches for the best combination of boths, seeking for the social optimum.

On its first instance a model is built which considers two sectors (market and State), and then adds the model of sa third sector which is identified as Solidary Sector. It is proved that only including this Solidary Sector it is possible to move from the present situation (of insufficient reach and quality for social services) to one the model identifies theoretically as Social optimum.

## INDEX

**Palabras claves :** optimización social, políticas sociales, concentración del mercado, mercado democrático, exclusión social, inclusión social, economía solidaria, descontento social

**Keywords :** social optimization, social politics, market concentration, democratic market, social exclusion, social inclusion, solidary economy, social unrestlesness

**Mots-clés :** Optimisation Sociale, Politiques Sociales, concentration de marché, marché démocratique, exclusion sociale, inclusion sociale, économie solidaire, mécontentement social

## AUTEUR

**LUIS RAZETO**

Vicerrector Académico, Universidad Bolivariana (Chile)