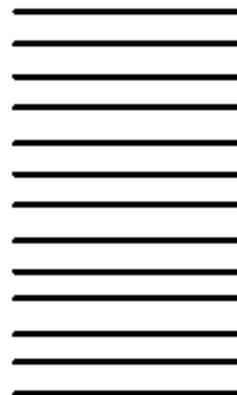
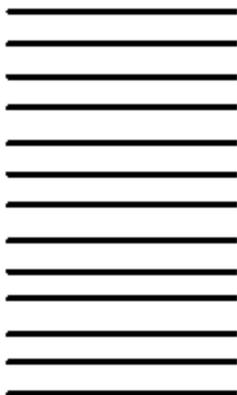


DOCUMENTO DE TRABAJO



**Eficacia, eficiencia, equidad
y sostenibilidad:
¿Qué queremos decir?**

Karen Marie Mokate



Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Julio de 2001. Serie de Documentos de Trabajo I-24.

© 2001

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N. W.
Washington, D. C. 20577
Estados Unidos de América

El presente trabajo es uno de los estudios de investigación sobre los principales problemas económicos y sociales que afectan a América Latina y el Caribe, auspiciados por el BID. Pueden obtenerse copias en la librería del Banco Interamericano de Desarrollo, 1300 New York Avenue, N. W., Washington, D. C. 20577. Estados Unidos de América.

La serie de documentos de trabajo tiene por objeto dar a conocer los resultados y las conclusiones de los estudios realizados por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social y promover el intercambio de ideas y opiniones sobre temas relacionados con el desarrollo social. Asimismo, el propósito de la serie es dar a conocer los trabajos lo más pronto posible, aún cuando se podrían mejorar los detalles de su presentación.

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco o de sus países miembros.

DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL INDES

Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?

Karen Marie Mokate

**Series Documentos de Trabajo I-24
Washington, D. C.
2001**

RESUMEN EJECUTIVO

EFICACIA, EFICIENCIA, EQUIDAD Y SOSTENIBILIDAD: ¿QUÉ QUEREMOS DECIR?

La eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad constituyen un conjunto prioritario de criterios para el análisis y evaluación de políticas y programas, por relacionarse con la relevancia e impactos de los mismos y por haber logrado un uso convencional bastante generalizado. Son criterios particularmente relevantes para el análisis de iniciativas apoyadas con recursos públicos. Estos cuatro términos forman parte de la jerga cotidiana de los que participan en la formación, la gestión y la evaluación de las políticas y programas.

No obstante, estos criterios tan frecuentemente utilizados, se caracterizan por definiciones ambiguas, de tal manera que se prestan a múltiples interpretaciones. La falta de una definición consensuada para cada criterio puede contribuir a confusiones, malos entendimientos y recomendaciones erróneas en la discusión de políticas. Este texto propone definiciones básicas y discute diversas interpretaciones de estos criterios, tratando de sensibilizar con respecto a las referencias que diferentes individuos pueden estar haciendo al usar un mismo término.

Concretamente, propone que algo es *eficaz* si logra o hace lo que debía hacer. Aplicando estas definiciones a las políticas y programas sociales, la *eficacia* de una política o programa podría entenderse como el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos. Un programa es *eficaz*, si logra los objetivos para los que se diseñó. Una organización *eficaz* cumple cabalmente la misión que le da razón de ser. Por lo tanto, para lograr total claridad sobre la eficacia, hace falta precisar lo que constituye un “objetivo”.

La eficiencia se puede entender como el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible. El no cumplir cabalmente los objetivos y/o el desperdicio de recursos o insumos hacen que la iniciativa resulte ineficiente (o menos eficiente). Por lo tanto, *para ser eficiente, una iniciativa tiene que ser eficaz*.

No obstante, es frecuente escuchar a profesionales involucrados en discusiones sobre políticas y programas referirse a casos en que “iniciativas muy eficientes no resultan eficaces”. Esta conceptualización se atribuye a un entendimiento simplificado (“minimalista”) de la eficiencia o a una falta de especificación de los objetivos con los cuales se juzga la eficiencia y/o la eficacia.

El concepto de equidad se fundamenta en tres valores sociales: igualdad, cumplimiento de derechos y justicia. Por ende, es un concepto que va a ser interpretado según los valores, las

tradiciones y la ética social. En el contexto de políticas y programas sociales, se ha asociado el concepto de equidad típicamente con algún concepto de igualdad. No obstante, un desafío pendiente para la interpretación del concepto de equidad radica en preguntar “¿igualdad de qué?”.

La “sostenibilidad” tiene múltiples dimensiones y diversas conceptualizaciones que han sido enfatizadas una u otra dimensión en las últimas décadas. Como consecuencia, el uso de la palabra “sostenibilidad” puede evocar ideas e imágenes muy distintas entre diversos individuos. El reto del análisis de la sostenibilidad no radica en la definición del concepto, sino en la identificación de los rasgos o características de la gestión que la promueven.

Esta reflexión sobre eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad tiene su justificación al esclarecer el significado y las múltiples interpretaciones de estos términos, de manera que sean utilizadas y utilizables en los procesos de formación y gestión de las políticas y programas sociales. En la construcción de un entendimiento más sensible de las diversas interpretaciones radica la gran potencia de utilizar los cuatro criterios como columna vertebral en los diálogos y debates sobre las opciones de políticas y programas y de la evaluación de políticas y programas en marcha.

EFICACIA, EFICIENCIA, EQUIDAD Y SOSTENIBILIDAD: ¿QUÉ QUEREMOS DECIR?

Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?

Cuatro términos muy frecuentemente utilizados en los diálogos y debates sobre política social conforman un conjunto de criterios que dan fundamento a la formación, gerencia y evaluación de políticas y programas sociales: *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad*.

Estos cuatro criterios representan un conjunto mínimo de pautas y normas para el análisis y formación de políticas y programas. Otros criterios los podrían complementar. No obstante, estos cuatro criterios constituyen un conjunto prioritario de criterios, por relacionarse con la relevancia misma e impactos de las políticas públicas y por haber logrado un uso convencional y común en el diálogo sobre políticas, programas y proyectos. Reflejan un conjunto particularmente relevante para el análisis de iniciativas apoyadas con recursos públicos, pues reflejan algunos aspectos del rol del Estado (en la promoción de equidad) y de las demandas sobre la manera en que se usan los recursos fiscales (eficiencia y equidad). Estos cuatro términos forman parte de la jerga cotidiana de los que participan en la formación, la gestión y la evaluación de políticas y programas.

No obstante, estos cuatro criterios tan frecuentemente utilizados parecen formar parte de un lenguaje tan común que se ha vuelto ambiguo. Son términos que se utilizan de muchas maneras; sus definiciones generales incorporan conceptos ambiguos, de tal manera que se prestan a múltiples interpretaciones. La falta de una definición única de cada criterio puede contribuir a confusiones, malos entendimientos y recomendaciones erróneas en la discusión de políticas.

A continuación, se discutirán de manera resumida diversas interpretaciones de estos criterios. Donde bien quisiéramos proponer una única definición de los criterios, dicha definición sería una mera propuesta entre muchas otras que han venido antes. En su lugar, trataremos de aportar una recopilación de diversos entendimientos de cada término, con el fin de sensibilizar con respecto a las interpretaciones que diferentes individuos pueden estar haciendo con respecto al mismo término. Así, se espera genera una mayor sensibilidad con respecto a las diversas maneras en que cada criterio puede ser entendido. Consideramos que esta sensibilidad puede mejorar nuestros análisis y diálogos.

Eficacia

La palabra “eficacia” viene del Latín *efficere* que, a su vez, deriva de *facere*, que significa “hacer o lograr”. El *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española* señala que la “eficacia” significa “virtud, actividad, fuerza y poder para obrar”. *María Moliner* interpreta esa definición y sugiere que “eficacia” “se aplica a las cosas o personas que pueden producir el efecto o prestar el servicio a que están destinadas”. Algo es *eficaz* si logra o hace lo que debía hacer. Los diccionarios del idioma inglés indican definiciones semejantes. Por ejemplo, el *Webster’s International* define eficacia (“*efficacy*”) como “el poder de producir los resultados esperados”.

Aplicando estas definiciones a las políticas y programas sociales, la *eficacia* de una política o programa podría entenderse como el grado en que se producen los logros buscados. Una organización *eficaz* cumple cabalmente su misión. Un programa es eficaz si logra los objetivos que le dieron razón de ser.

Para lograr total claridad sobre la eficacia, hace falta precisar lo que constituye un “objetivo”. Particularmente se necesita estipular que un objetivo bien definido explicita lo que se procura generar, incluyendo la calidad de lo que se propone. Asimismo, un objetivo debe delimitar el tiempo en que se espera genera un determinado efecto o producto. Por tanto, *una iniciativa resulta eficaz si cumple los objetivos esperados en el tiempo previsto y con la calidad esperada*.¹

Cabe destacar que la eficacia contempla el cumplimiento de objetivos, sin importar el costo o el uso de recursos. Una determinada iniciativa es más o menos eficaz según el grado en que cumple sus objetivos, teniendo en cuenta la calidad y la oportunidad, y sin tener en cuenta los costos.

De los cuatro criterios propuestos, parece existir mayor consenso o mayor uniformidad con respecto al significado de “eficacia”. Durante dieciocho meses en 1997 y 1998, se solicitó a diversos grupos de profesionales comprometidos en el diseño y gerencia de políticas y programas sociales definir eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad.² Se recopilaron 262 respuestas. De éstas, 221 (el 84 por ciento) indicaron que la eficacia corresponde al cumplimiento de metas y objetivos o a la satisfacción de la necesidad que motivó el diseño y desarrollo de la iniciativa, sin importar los costos y el uso de recursos. Se presentaron múltiples versiones de la definición, pues muchos explicitaron que la eficacia implica cumplir objetivos, teniendo en cuenta calidad y/o tiempo y otros dejan estas dimensiones implícitas. Un ocho por

¹ Por tanto, la especificación de objetivos que se utilizarán para analizar y juzgar la eficacia necesariamente debe explicitar la calidad esperada y el tiempo previsto para lo que se propone lograr.

² Participantes en los cursos del INDES para Directivos en el diseño y Gerencia de Políticas y Programas Sociales realizados en Washington, D.C. en 1997 y 1998 y los cursos del INDES para Formadores en Gerencia Social, realizados en Washington, D.C. en 1998.

ciento de los respondientes asoció (equivocadamente) la eficacia con algún juicio sobre costos o sobre el uso de recursos. Un ocho por ciento adicional definió la eficacia de otra manera, incorporó la idea de que la eficacia se asocia con la generación de resultados concretos o con el aporte a mejoras en el bienestar social.

Eficacia versus efectividad

Nosotros entendemos que “eficacia” y “efectividad” son sinónimos y se pueden utilizar en forma intercambiable. Vienen las dos palabras de la misma raíz etimológica y sus definiciones generales (de diccionario) son parecidas.³ El Diccionario Webster’s asocia los dos términos directamente, pues utiliza efectividad (“effectiveness”) para definir eficacia (“efficacy”).⁴

No obstante, la aceptación de que la eficacia y la efectividad sean sinónimos no es universal. Por ejemplo, Cohen y Franco (1993) indican que la “eficacia” mide “el grado en que se alcanzan los objetivos y metas... en la población beneficiaria, en un período determinado...” mientras que la “efectividad” constituye la relación entre los resultados (previstos y no previstos) y los objetivos. Así, estos autores proponen la efectividad como una medida que reconocería resultados diferentes a los que fueron esperados en la delimitación de los objetivos de la iniciativa.⁵

Eficiencia

La definición y la interpretación de la *eficiencia* resultan más complejas que la de *eficacia*. Hay muchas más interpretaciones del concepto de eficiencia y algún grado de aprensión en contra del concepto. En el ejercicio del INDES sobre la definición de los cuatro criterios, 235 personas de los 262 participantes coincidieron en una definición general para la eficacia. Al mismo tiempo, la definición de eficiencia que más comúnmente fue citada contó con 109 respuestas.⁶

³ El *Diccionario Planeta de la Lengua Española Usual* indica que la *efectividad* es la calidad de ser *efectivo* que, a su vez, significa “que produce efecto”. El mismo diccionario define la *eficacia* como “cualidad de ser activo, poderoso para obrar”. *Diccionario Planeta de la lengua española usual*. 1982. Bogotá: Editorial Planeta.

⁴ Curiosamente, en inglés usual no se utiliza “efficacy” en el análisis de políticas o programas, se refiere consistentemente a “effectiveness”.

⁵ Michael Scriven (1991) sugiere que si definimos la eficacia en términos del grado de cumplimiento de unos objetivos predefinidos, resulta ser un sinónimo de “éxito” y reconoce que se puede construir una medida que se refiera al logro de algún resultado que puede o no haber formado parte de los objetivos iniciales de la iniciativa. Scriven, anglo-parlante, hace este comentario para el término “effectiveness” en inglés.

⁶ De las 262 respuestas, 109 (42 %) señalan que la eficiencia contempla tanto el cumplimiento de objetivos como también un uso adecuado de los recursos y/o la minimización de los costos. Setenta y nueve personas sugieren que la eficiencia sólo considera la minimización de costos o el uso adecuado u “óptimo” de recursos. Cincuenta respuestas (19%) asocian la eficiencia únicamente con el cumplimiento de objetivos o generación de resultados y, por ende, no distinguen la eficacia y la eficiencia. Finalmente, 25 personas (9%) ofrecen otras definiciones de la eficiencia, tales como “un programa es eficiente si se ejecuta bien” o “si tiene buen control”.

Esta falta de consenso sobre la definición de *eficiencia* se reproduce en los diccionarios. El *Diccionario de la Real Academia Española* indica que la *eficiencia* es “virtud y facultad para lograr un efecto determinado”. Esta fuente permitiría pensar que la eficacia y la eficiencia son sinónimos. María Moliner presenta una definición con un matiz ligeramente diferente que parecer sugerir que la eficiencia califica la manera en que los objetivos son realizados; señala que la eficiencia “se aplica a lo que realiza *cumplidamente* la función a que está destinado”.⁷ El Diccionario Larousse explícitamente incluye en su definición tanto los insumos utilizados como los resultados logrados; señala que la eficiencia consiste en la “la virtud para lograr algo. La relación existente entre el trabajo desarrollado, el tiempo invertido, la inversión realizada en hacer algo y el resultado logrado. Productividad”. El Webster’s sugiere que algo es eficiente si se caracteriza “por la capacidad para seleccionar y usar los medios más efectivos y de menor desperdicio con el fin de llevar a cabo una tarea o lograr un propósito”.

Curiosamente, todos los diccionarios del idioma inglés consultados incorporan la relación medios-fines (o “insumos-logros”) en su definición de eficiencia⁸, aunque muchos diccionarios de la lengua española no incluyen referencia alguna al uso de insumos o recursos.

En las aplicaciones de *eficiencia* al análisis de políticas, la eficiencia generalmente se asocia con una relación entre medios y fines. Se propone que un programa es eficiente si cumple sus objetivos al menor costo posible. Ernesto Cohen y Rolando Franco (1983) definen la eficiencia como “la relación entre costos y productos obtenidos”.

Marlaine Lockheed y Eric Hanusheck (1994) señalan que “... un sistema eficiente obtiene más productos con un determinado conjunto de recursos, insumos o logra niveles comparables de productos con menos insumos, manteniendo lo demás igual”.

Conforme a estas definiciones, entendemos la eficiencia como el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible. El no cumplir cabalmente los objetivos y/o el desperdicio de recursos o insumos hacen que la iniciativa resulte ineficiente (o menos eficiente).

La referencia al “costo” en la definición de eficiencia corresponde a un entendimiento amplio del concepto. No todo costo necesariamente tiene que asociarse con un desembolso de dinero. No todo costo corresponde directamente a una expresión en unidades monetarias. Un costo representa el desgaste o el sacrificio de un recurso, tangible o intangible. Por lo tanto, podría referirse al uso (sacrificio) de tiempo, al desgaste o deterioro de un recurso ambiental (aunque éste no sea negociable) o al deterioro o sacrificio de otro “bien” no tangible como el capital social, la solidaridad o la confianza, entre otros.

⁷ Itálica agregada por la autora.

⁸ Aunque algunos lo incorporan en su segunda definición.

Al preguntar a 262 profesionales participantes en los cursos INDES cómo definirían un *programa eficiente*, 70 indicaron que es eficiente si cumple sus objetivos, con un uso adecuado, racional u óptimo de los recursos; 30 indicaron que es eficiente si cumple sus objetivos; 36 señalaron que un programa es eficiente si maneja sus recursos adecuadamente o racionalmente; 19 afirmaron que un programa que cumple sus objetivos con el presupuesto programado resulta eficiente; 17 consideraron que es eficiente si se ejecuta el plan de trabajo en la forma que fue previsto; y 9 personas sugirieron que el programa es eficiente si se lleva a cabo en el menor tiempo posible.⁹

Estas respuestas registran gran dispersión de perspectivas y conceptualizaciones de la “*eficiencia*”. No obstante, por lo menos 192 de las 262 (73 por ciento) asocian la eficiencia de alguna manera con la forma en que la iniciativa utilice los insumos y recursos.

Esta asociación –al presentarse aisladamente– se presta fácilmente a una interpretación “minimalista” de la eficiencia. Como sugieren Lockheed y Hanuschek (1994), las “consideraciones de eficiencia han recibido mala imagen, en parte porque algunos las equivalen a la minimización de costos”. Es importante que ninguna de las definiciones señala que la eficiencia se logra sencillamente minimizando costos.¹⁰ La eficiencia obliga a establecer un estándar para la minimización de costos: *cumplir el objetivo*, a mínimo costo o *generar el mayor logro*, para un determinado costo.

La eficiencia técnica y la eficiencia económica

Para esclarecer la terminología, conviene diferenciar la *eficiencia técnica* y la *eficiencia económica*. La eficiencia técnica examina la relación entre el producto o resultado generado y la cantidad de un determinado insumo utilizado en su generación. Algunas definiciones señalan que la eficiencia técnica mide la relación entre el producto y la energía utilizada en su producción. En ciertas aplicaciones, la energía sirve como unidad de medición que permite estimar el “costo” de diversas técnicas o tecnologías de producción. Diferentes insumos se miden en alguna unidad energética para expresar un “costo” total para lograr el resultado.

En el análisis de políticas sociales, la eficiencia técnica podría ser una medición cuya medida es la unidad de producto (o logro) por unidad de insumo. Ejemplos podrían ser el número de niños vacunados por hora-persona comprometida en la campaña de vacunación o el número de controles prenatales por promotor de salud por mes.

⁹ Once personas adicionales dieron una definición alternativa de eficiencia. Cada una de estas 11 dieron una respuesta diferente a las demás.

¹⁰ Siempre se puede minimizar costos (incluso reducirlos a cero) no haciendo nada.

Al comparar los efectos sobre el aprendizaje, podríamos establecer que el uso de tutores pares (caso en que los estudiantes desempeñan un papel en el aprendizaje de sus compañeros y, de paso, mejoran su propio aprendizaje) resulta ser más eficiente que el uso de tutoriales computarizados en lo que respecta al uso de tiempo de computadoras y textos pero muy demandante (menos eficiente) en el uso del tiempo del maestro. El uso de unidades físicas de los insumos para la expresión de eficiencia nos limita respecto a la capacidad de concluir cuál proceso es, en términos netos, más eficiente.

La necesidad de comparar procesos que utilizan insumos diferentes o que utilizan múltiples insumos en proporciones diferentes ha conducido al uso del concepto de eficiencia económica. Esta medida especifica el criterio de eficiencia en una medición de unidades de producto (o logro o efecto, impacto) en función del costo de los diversos insumos y recursos necesarios para generarlo. La eficiencia económica permite agrupar los diversos insumos con la unidad de medida monetaria.

El criterio de eficiencia económica, entonces, se puede relacionar con un índice de costo-efectividad. Mide el logro de los objetivos por un lado y los costos de haber producido los logros, medidos por su valor monetario. Si la iniciativa A y la B tienen los mismo costos, pero A produce mayor impacto social (logra una proporción mayor del objetivo social), A va a ser más costo-efectiva o, lo que es lo mismo, más eficiente. De la misma manera, si realizar C cuesta menos que realizar D; y C y D son dos maneras de producir un determinado efecto y las dos iniciativas producen ese mismo efecto –medido tanto cuantitativa como cualitativamente– C será más costo-efectivo –y más eficiente– que D.

De la misma manera, la eficiencia económica permitiría analizar la eficiencia relativa de producir diferentes resultados. Se podría asignar un valor monetario tanto a los costos (el valor monetario de los recursos utilizados) como a los efectos –los beneficios. Así, se lograría una comparación entre lo que se genera y lo que se sacrificó para generarlo. Este análisis de eficiencia económica constituye la base del análisis costo-beneficio.

Eficiencia privada y eficiencia social

Al introducir valor al análisis de los costos y/o efectos de una iniciativa, necesariamente dependemos del uso de unos precios. Los precios convierten el valor de los costos y/o beneficios en expresiones monetarias. El uso de precios y de unidades monetarias facilita agregaciones y comparaciones de diferentes costos o valores.

Una opción para la asignación de valor radica en el uso de precios vigentes en los mercados. Una comparación de relaciones costo-efecto construida con precios de mercado indica cuál de las alternativas requiere de menor desembolso (de dinero). Dicha relación juzga las alternativas,

desde la perspectiva de quienes propongan ahorrar recursos financieros y/o generar rentabilidad financiera. Sólo contemplaría costos que obliguen a hacer desembolsos (egresos) y efectos o beneficios que conlleven ingresos monetarios. Dicho juicio mira la *eficiencia privada*, ya que considera la bondad de la iniciativa desde una perspectiva financiera del inversionista o de la organización que la financia.

El análisis de las iniciativas sociales demanda además un juicio de todos los costos y efectos (positivos y negativos) que implica para la sociedad, como colectividad. Por tanto, obligaría a contemplar no sólo los costos y efectos que se asocian con transacciones en los mercados, sino también los costos que no conllevan transacciones, desembolsos o ingresos. Dicho análisis apuntaría a un análisis de *eficiencia social*.

Un análisis de la eficiencia social contemplaría los siguientes costos o efectos que no se asocian con transacciones de mercado:

- Externalidades asociadas con la iniciativa: por definición, las externalidades son efectos producidos por una transacción¹¹ sobre sectores no involucrados en ella. Pueden ser efectos positivos (beneficios) o negativos (costos). Ejemplos de externalidades positivas incluirían, entre otros, el efecto que la sociedad como un todo obtiene de la educación básica de sus ciudadanos, al convertirse en mejores ciudadanos y mejores padres o madres futuros. También incluirían la barrera epidemiológica producida por la vacunación de una masa crítica de individuos en una determinada zona. Las externalidades negativas se pueden ejemplificar con los efectos contaminantes de los procesos productivos o de las iniciativas de inversión. Por definición, el mercado no reconoce el valor o el costo asociado con una externalidad. Dado que el efecto es “externo” a los actores que participan en las transacciones del mercado, el mercado no cuenta con ningún mecanismo para contemplar sus valores. No obstante, puesto que estos efectos inciden sobre el bienestar social, un análisis social (o socioeconómico) los tomaría en cuenta. Buscaría una forma de medir y valorar los impactos que la externalidad genera sobre el bienestar común.
- Correcciones por distorsiones en los precios de mercado: los mercados funcionan con múltiples imperfecciones que hacen que el precio de mercado de un bien o servicio no necesariamente coincida con el valor que la sociedad le atribuye. Los monopolios, carteles y otras organizaciones que concentran poder en la producción y comercialización hacen que el precio de mercado sea mayor al costo que una unidad del bien o servicio genera para la sociedad. Las asimetrías de información sobre la importancia de la bondad o la conveniencia del consumo de un determinado bien o servicio hacen que el precio generado en el mercado sea inferior al beneficio social generado por el consumo. Otras asimetrías e imperfecciones

¹¹ La referencia de “transacción” intenta abarcar diversas actividades realizadas en el mercado. Incluye acciones de compra-venta, inversiones, construcciones, proyectos, etc.

hacen que el costo social de producción sea mayor al costo reconocido en el precio de mercado. Por tanto, en el caso de imperfecciones de los mercados, un análisis de valor o de eficiencia hecho con precios de mercado no reflejaría los valores que los efectos o costos conllevan, en términos del bienestar social. Un análisis de valor social o de eficiencia social contemplaría ajustes a los precios de mercado o dependería de una nueva estrategia de valoración con tal de acercarse a un estimativo del efecto causado sobre el bienestar social.

- Efectos o costos que afectan el bienestar social, a pesar de no asociarse con ningún mercado: existe un conjunto de bienes y servicios cuyos derechos de propiedad no pueden ser claramente definidos, por la propia naturaleza del bien. Dichos derechos no pueden definirse porque no se puede limitar el consumo o el gozo del bien a aquellos que sean dueños o aquellos que hayan pagado el bien. O sea, no se puede excluir a los que no pagan el consumo. Estos bienes, denominados “bienes públicos” por los economistas, incluyen, por ejemplo, la seguridad pública: si existe seguridad, todos nos beneficiamos de ella; nadie se puede apropiarse de este bien para luego poder cobrar su gozo. Otros ejemplos serían la pureza del ambiente físico-biológico, el uso de las ondas soníferas, las carreteras y las vías de libre acceso.

Por no existir la capacidad de apropiarse del bien para poder cobrar por su uso, el mercado no generará de manera natural el bien ni los servicios que lo promueven o lo protegen. No asignará ningún precio o valor al bien por los mecanismos naturales de mercado. Es decir, sin intervención planeada por un actor interesado (el gobierno o una organización no gubernamental por ejemplo), el mercado no se interesará en el bien. Por eso mismo, no habrá un precio con que asignar el valor o el costo.

También existe un conjunto de bienes, denominados “bienes meritorios”, que por definición son bienes –gubernamentales tangibles- que no se intercambian en ningún mercado y, por ende, no conllevan una expresión mercantil de valor. No obstante, se reconocen como meritorios por su propia naturaleza: la buena salud, la tranquilidad, la armonía familiar y otros. Estos bienes se denominan “bienes meritorios”. Tienen valor intrínseco, aunque no se asocian con ningún precio.

Un análisis de costo social o eficiencia social profundizaría sobre el valor o el costo de los bienes públicos y los bienes meritorios, y buscaría una estrategia de valoración, para que estuviera contemplada en el análisis.

- Efectos distributivos: el mercado es completamente indiferente o neutro frente a la redistribución, porque en el funcionamiento del mercado no se distinguen los diversos niveles de ingresos o de riqueza. El mercado trata a todos por igual; impone y ofrece el mismo precio a todos. Implícitamente, el mercado actúa como si el valor de un determinado bien (un litro de leche, por ejemplo) fuese igual para todos: que ese bien ofreciera una

mejoría del bienestar igual tanto al consumidor pobre como al consumidor rico. En realidad, sospecharíamos que representa una mejora mucho mayor para el consumidor pobre que para el rico (la leche es una fuente de nutrientes mínimos a una persona de bajos ingresos o bajo consumo, mientras resulta ser un consumo no necesario pero delicioso, como acompañante de un postre para una persona de alto consumo). Asimismo, un sacrificio igual (el pago de un impuesto de US\$20, por ejemplo) conllevaría un mayor impacto sobre el bienestar de los pobres que sobre el de los ricos.

Un análisis completo de eficiencia social incorporaría ajustes por valores diferenciales, contemplando los impactos *relativos* sobre el bienestar de diferentes grupos socioeconómicos.

Al contemplar estos costos y beneficios “extra-mercado” y al hacer otros ajustes a los análisis de eficiencia privada, el análisis de eficiencia social resulta pertinente para indagar sobre el aporte que hace la iniciativa al bienestar social independientemente de su papel en los mercados. El análisis costo-beneficio es una estrategia que contempla la *eficiencia social neta*: valora con precios corregidos tanto los aportes positivos al bienestar como los efectos negativos (costos) que conlleva la iniciativa.

Sin necesidad de analizar el valor social de los beneficios, se podría hacer un análisis de los costos sociales que conllevan diversas alternativas para generar un determinado efecto social. De esa manera, se podría realizar un análisis costo-efecto, que contemplaría la *eficiencia social relativa* de diversas alternativas.

Eficiencia interna y eficiencia externa

Se entiende por “eficiencia interna” cuando el objetivo o el logro a que se refiere es “interno” al servicio que se ofrece o a la iniciativa que se implementa. Por ejemplo, la eficiencia interna de un sistema educativo es analizada con base en los procesos que ocurren dentro de un sistema educativo: aprendizaje, repetición, deserción, etc. En contraste, la eficiencia externa corresponde al análisis del cumplimiento de objetivos o logros que son consecuencia esperada del servicio o iniciativa, pero que se producen en ámbitos externos (mayores) al ámbito de la iniciativa que se analiza. Para el caso educativo, la eficiencia externa se referiría al logro de objetivos relacionados con el futuro de los egresados: su productividad, su actuar como padres de futuras generaciones, su responsabilidad cívica o ciudadana, etc.

Algunos autores definen la eficiencia externa como la que mide los efectos monetarios de la iniciativa que se analiza. Por ejemplo, Lockheed y Hanuschek (1988) plantean que la “eficiencia interna” de la educación “se refiere a una comparación del aprendizaje (un producto no-monetario) de la educación con los costos de los insumos educativos...” mientras que “con

‘eficiencia externa’ nos referimos a la razón de productos monetarios respecto a insumos monetarios”. Esta interpretación de la diferencia entre eficiencia externa e interna resulta particular y algo limitante. Donde bien los objetivos o efectos que se analizan en el contexto de eficiencia externa se prestan más a la monetización que los que se suelen analizar en el contexto de eficiencia interna, resultaría muy simplista sugerir que todo efecto externo se puede traducir en beneficio monetario. También resulta simplista pensar que ningún efecto y objetivo “interno” se preste a una expresión monetaria y que todo efecto “externo” sea expresable en términos monetarios. En lugar de una diferencia basada en valoración monetaria, nosotros preferimos entender la diferencia entre la eficiencia interna y la eficiencia externa en términos del ámbito en que se producen los efectos o se cumplen los objetivos.

Eficiencia y eficacia

Para ser eficiente, una iniciativa tiene que ser eficaz. La eficacia es necesaria (sin ser suficiente) para lograr la eficiencia: la iniciativa o la organización tiene que cumplir sus objetivos para ser eficiente.

No obstante, es frecuente escuchar a profesionales involucrados en discusiones sobre políticas y programas referirse a casos en que “iniciativas muy eficientes no resultan eficaces”. Una primera explicación de esta forma de pensar revela una interpretación simplista y equivocada de la eficiencia: una interpretación que la equipara a una minimización de costos. Si uno considera que la eficiencia meramente nos obliga a reducir costos, resulta totalmente viable contemplar una iniciativa supuestamente “eficiente” (por haber minimizado costos) y, a la vez, ineficaz. Tal como propusimos cuando definimos la eficiencia, una interpretación correcta de la eficiencia obliga a poner un estándar a la minimización de costos. Dicho estándar es la eficacia: el cumplimiento de los objetivos con la calidad y la oportunidad esperada.

Una segunda forma de pensar que permitiría sugerir que una iniciativa podría ser eficiente sin ser eficaz se basa en analizar la *eficacia* con relación al objetivo máximo (u objetivo social) de la iniciativa, mientras se juzga la *eficiencia* con respecto a los objetivos operativos (u objetivos intermedios) de la misma iniciativa.

A pesar de que este enfoque incorpora una asimetría (por la forma que se entiende “objetivo” de una manera para el análisis de la eficiencia, y de otra manera para entender la eficacia), ha sido algo común. Por ejemplo, al referirse a los fondos de inversión social, se suele escuchar que los fondos han demostrado ser muy eficientes, porque han podido construir infraestructura para servicios sociales en una forma que cumple con los estándares técnicos de construcción a muy bajo costo. No obstante, los mismos analistas suelen sugerir que estos fondos no han sido eficaces, porque no han cumplido su objetivo general o máximo que consistía en afectar las

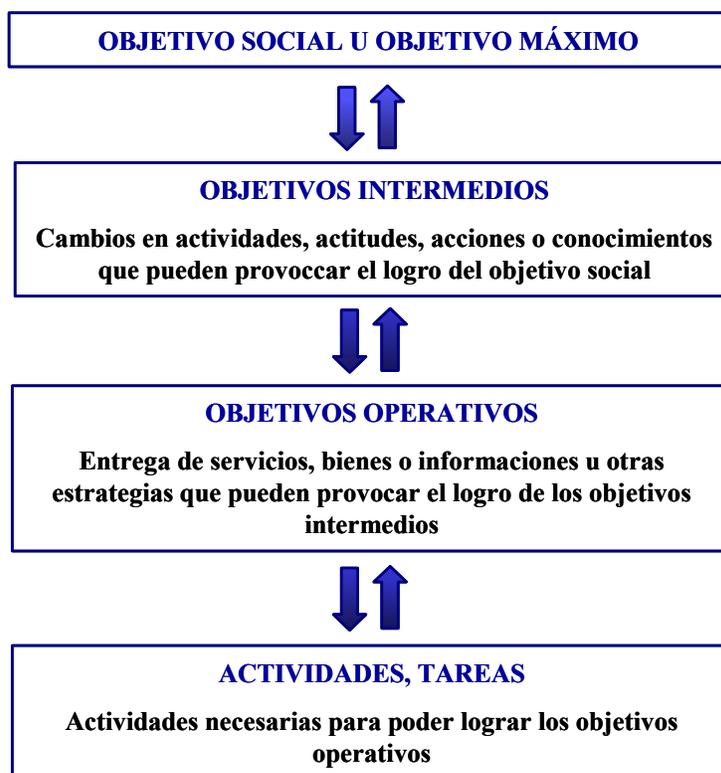
condiciones de vida de la población más pobre. La infraestructura social bien construida no necesariamente conducía a más o mejores servicios para su población destinataria.

Esta referencia nos obliga a analizar el concepto de objetivo. Nos obliga a ver que las políticas, programas o proyectos con que trabajamos no responden a un solo objetivo, sino a un conjunto de objetivos interrelacionados entre sí en una jerarquía causa-efecto o una cadena de medios-fines.

La figura 1 nos ilustra el conjunto jerarquizado de objetivos que conforman y dan cuerpo a una iniciativa que promueve el desarrollo social. El objetivo máximo de la iniciativa consiste en un cambio que se espera producir en las condiciones de vida de una determinada población. Esto, a su vez, ha sido identificado a partir de un proceso de conocimiento y diagnóstico de la situación actual de la población y de conceptualización y consenso de una situación deseada, mejorada y alcanzable (i.e., no quiere decir utópica y sin restricciones de la realidad). El contraste entre la situación actual y la situación deseada nos permitiría definir una transformación esperada, que estipula las modificaciones determinadas en las condiciones de vida de la población objetivo. Esta transformación esperada llega a conformar el objetivo máximo de la iniciativa: el **objetivo social**.

Para poder lograr ese objetivo, nos basamos en un conjunto de teorías, conceptos o experiencias concretas que permiten lograr o promover el cambio esperado. Definimos un conjunto de acciones que podrían provocar los cambios sociales esperados. Así, definimos los **objetivos intermedios**, que típicamente tienen que ver con algún cambio en los servicios, hábitos o actitudes de la población objetivo. Por ejemplo, para el objetivo máximo de reducir la mortalidad por accidentes automovilísticos, proponemos un objetivo intermedio como modificar los comportamientos de uso de cinturones de seguridad. Los objetivos intermedios son *medios* para lograr el objetivo social (o el objetivo máximo). Pueden causar o provocar el logro de los objetivos máximos.

Figura 1. Los objetivos interrelacionados o jerarquizados de una iniciativa social



A su vez, se define un conjunto de objetivos operativos que permiten lograr los objetivos intermedios. A este nivel, se suele definir un conjunto de objetivos o metas relacionados con la entrega de algún servicio, algún bien o alguna información a la población objetivo.

El entendimiento de una “jerarquía” de objetivos nos abre una nueva posibilidad para entender la sugerencia de que los fondos de inversión social resultaron ser eficientes, sin ser eficaces. Típicamente resultaron ser eficientes en el cumplimiento de sus objetivos operativos. No obstante, en muchos casos se produjo una rotura en la cadena esperada de medios y fines y, aunque se lograron los objetivos operativos, no necesariamente se lograron los objetivos intermedios o el objetivo social. Si los fondos de inversión social no lograron modificar la condición de vida de sus poblaciones objetivo, no resultaron *eficaces*. *Tampoco fueron eficientes*. No lograron producir el cambio social para el cual fueron propuestos y, por lo tanto, con respecto a su objetivo final o máximo no fueron ni eficaces ni eficientes.

El cumplir un objetivo operativo eficientemente es un logro de eficiencia. De hecho es un logro necesario para alcanzar eficiencia en el objetivo máximo. No obstante, el logro de los objetivos operacionales no convierte la iniciativa en un ejemplo de eficiencia. Para ser eficiente, la

iniciativa tiene que lograr todos sus objetivos –tiene que ser eficaz en el logro de todos los niveles de su jerarquía de objetivos.

No podemos referir a la eficacia y la eficiencia a cualquier nivel de objetivos: en el ámbito de acciones y tareas; en el ámbito de objetivos operativos (la entrega de una infraestructura, o la entrega de un determinado servicio o la ejecución de una campaña, por ejemplo).

Indicadores de eficacia y eficiencia

En la entrega de servicios educativos, hay una amplia tradición en el manejo de indicadores de eficacia: tasas de cobertura o matriculación, tasas de repetición y mediciones objetivas del aprendizaje. Un sistema educativo podrá ser juzgado como más o menos eficaz, según los indicadores de esta naturaleza. Se suelen comparar los sistemas educativos con base en las mediciones de cumplimiento de objetivos básicos del proceso educativo: la progresión oportuna de los estudiantes en el mismo proceso.

Cuadro 1
Educación: Algunos indicadores sobre educación primaria
América Latina y el Caribe, 1989 – 1990

País	Porcentaje de repetentes de 1° grado 1990	Porcentaje que se gradúa de 6° grado sin repetición	Gasto por estudiante, Educación primaria		
			(PPP \$ 1990)	(PPPS 1992)	(PPPS 1995)
Argentina	29,8	17	421	547	748
Brasil	55,7	1	526	578	578
Chile	19,6	41	619	728	952
Colombia	33,9	26	297	518	429
Costa Rica	23,4	31	438	555	585
Rep. Dominicana	49,8	3	n.d.	n.d.	155
Guatemala	35,9	9	88*	101	200
México	29,3	23	n.d.	563	768
Nicaragua	54,8	n.d.	n.d.		
Perú	30,0	21	163	539	266
Venezuela	19,7	14		539	889

Fuente: Repetición: Citado en Puryear, 1997.

Gasto: BID, 1996.

A nivel internacional, los sistemas se comparan con base en indicadores de “eficiencia interna”, que muestran una relación entre los productos y los insumos del mismo proceso educativo. Una comparación de esta naturaleza se presenta en las primeras dos columnas del cuadro 1. Estas comparaciones permiten observar algunos logros de la entrega del servicio educativo y, por lo

tanto, puede entenderse como aporte al análisis de la eficacia y la eficiencia para lograr objetivos intermedios.

No resulta común encontrar en la educación mediciones de la eficiencia que relacionan el progreso de los alumnos en el proceso educativo con el costo de lograr dicho progreso. La información de costos en educación se suele resumir en gasto por alumno.¹² Al combinar los indicadores de eficacia con los datos de gasto por alumno, resulta alguna capacidad de analizar eficiencia en forma comparativa.

Por ejemplo, al analizar indicadores gruesos de eficacia y eficiencia interna de los sistemas educativos de América Latina (presentados en el cuadro 1), observamos que Chile y Costa Rica sobresalen como líderes en el progreso de sus niños por el sistema educativo. Al agregar información sobre el gasto por alumno (tercera, cuarta y quinta columnas del cuadro 1), encontramos que Chile gasta más por estudiante que cualquier otro país presentado en el cuadro. O sea, para lograr los mejores resultados ha gastado la suma más alta. Así, no podemos concluir nada sobre la eficiencia relativa del sistema educativo. Costa Rica también ha gastado una suma relativamente alta y ha logrado buenos resultados. No obstante, Brasil gastó 20 por ciento más que Costa Rica por cada estudiante, solamente para recibir peores resultados. De hecho, Brasil tienen la peor tasa de graduación en el cuadro, así como el porcentaje de remitentes de primer grado más alto. Podemos concluir sin vacilación que, en general, el sistema brasileño se ha caracterizado por alta ineficiencia. Tanto Colombia como Perú tienen resultados de inferior calidad que los de Costa Rica, pero cuando se toma en cuenta lo que gastan estos dos países, parece que han sido más eficientes que otros países que han gastado más (Argentina, por ejemplo). Lo importante es darse cuenta del hecho que gastar más no es sinónimo de mejores resultados. Un aumento del gasto tendría que realizarse de manera eficaz y eficiente para lograr mejores resultados.

Un análisis de eficiencia aplicable a los procesos decisorios y de gerencia podría ser un análisis de costos y de logros, para generar indicadores de costo/efecto para diversos momentos o métodos educativos en un determinado lugar o para diferentes jurisdicciones o establecimientos dentro de un determinado sistema educativo. Así, se tendría una base de comparación que permitiría analizar la eficiencia de diferentes métodos, diferentes gestiones, etc. Indicadores de esta naturaleza permitirían comparar los cambios en determinados indicadores del cumplimiento de objetivos asociados con una determinada gestión o proceso, controlando los cambios en los costos educativos asociados con esa gestión o proceso.

A manera de ejemplo, podemos examinar la relación costo-efectividad de distintos procesos de aprendizaje sobre los logros académicos de los estudiantes. Lockheed y Hanushek (1988) han

¹² “Gasto” se diferencia de “costo” en la medida que haya desperdicio o desviación de recursos. Por tanto, los indicadores de eficiencia basados en información sobre gasto (que es lo más común), reflejan las ineficiencias debidas a estos desperdicios o desviaciones.

comparado los logros de diferentes grupos de estudiantes que utilizan diversos tipos de insumos educativos (tanto materiales como no materiales). Los primeros grupos hacen uso diferenciado de libros de texto y radios interactivos, mientras que los segundos incluyen la capacitación de los profesores, y tutorías entre pares (*peer tutorials*). Asimismo, asisten a diferentes tipos de colegios.

En primer lugar, se examinaron los logros académicos y el costo-efectividad del proceso educativo bajo dos condiciones distintas: los casos en que los estudiantes cuentan con libros y los que estudian sin libros; los que ocupan los libros frecuentemente y los que no los ocupan frecuentemente; los que ocupan el radio interactivo para enseñar la materia comparado con los que no ocupan el radio. En todos los casos, se concluyó que el uso del insumo (texto o radio) fue efectivo (eficaz) en mejorar sus destrezas y capacidades de los estudiantes en la materia. Además, cuando se tomó en cuenta el costo, el uso de texto y radios también resultaron más costo-efectivos que otras modalidades de enseñanza.

También se examinó el desempeño de los estudiantes en distintos tipos de programa: un programa técnico-vocacional comparado con un programa académico a nivel secundario. Las investigaciones mostraron que los estudiantes en las escuelas técnicas tuvieron un mejor desempeño que sus compañeros en los programas académicos en las pruebas de matemáticas y las pruebas verbales. Sin embargo, fueron menos costo-efectivo que las escuelas académicas, ya que el costo por alumno en los programas técnicos es significativamente mayor al costo unitario en los programas académicos tradicionales.

Asimismo, la capacitación de los profesores de las escuelas primarias que enfatizaban las “destrezas básicas” fue mucho más (costo) efectivo en cuanto al aprendizaje del estudiante que la capacitación a niveles superiores.

Uno de los métodos más eficaces y costo-efectivos tanto para los “profesores” como para los “estudiantes” es la práctica de la enseñanza entre pares donde un estudiante mayor enseña a un estudiante de menor edad. En estos experimentos, los esfuerzos fueron significativamente eficaces para ambos grupos; se facilitó el aprendizaje por ambas partes. A la vez, fue muy costo-efectivo.

En la entrega de servicios de salud, se suelen documentar los logros por medio de unos indicadores de acceso a los servicios de salud y a través de indicadores de salud que son considerados aproximaciones al estado general de salud de la población. Por ejemplo, las comparaciones internacionales de los sistemas de salud comúnmente presentan comparaciones de la tasa de mortalidad infantil, esperanza de vida, tasa de inmunización anual, porcentaje de la población con acceso al servicio de salud y porcentaje con atención profesional al nacer (ver Cuadro 2, a manera de ejemplo).

Cuadro 2
Comparaciones internacionales de sistemas de salud

País	Gasto total en salud como % PBI	Gasto per cápita en salud US\$ ^{1/}	Atención profesional al parto (1991)	Inmunización al año 1992	Tasa de mortalidad infantil (1992)	Acceso a servicios salud % población	Esperanza de vida (años)
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]
Argentina	9,56	418	95,40	87	24	92	72,1
Bahamas	4,83	580	95,00	n.a.	23	98	73,2
Barbados	6,24	636	98,00	90	9	97	75,3
Belice	5,79	205	87,00	80	33	86	73,7
Bolivia	5,52	95	39,50	82	75	34	59,3
Brasil	6,41	296	70,00	78	58	72	66,3
Chile	7,26	433	98,80	93	16	93	73,8
Colombia	5,14	250	80,30	80	37	75	69,3
Costa Rica	9,18	460	96,40	89	14	96	76,2
Rep. Dominicana	5,71	159	85,00	59	42	71	69,6
Ecuador	3,70	131	22,90	83	50	61	68,8
El Salvador	5,86	100	31,10	66	46	59	66,3
Guatemala	5,03	132	28,00	62	48	50	64,8
Guyana	9,65	123	93,00	82	48	84	65,1
Haití	7,00	62	40,00	30	86	n.a.	56,6
Honduras	5,68	88	45,60	92	43	46	67,7
Jamaica	9,38	270	73,00	77	14	89	73,5
México	5,49	335	65,40	92	36	77	70,8
Nicaragua	7,91	124	40,30	78	52	69	66,6
Panamá	8,66	344	85,00	84	25	79	72,9
Paraguay	3,88	113	27,30	89	38	54	70,0
Perú	3,13	82	45,50	81	64	44	66,0
Surinam	4,13	161	91,00	77	28	88	70,2
Trinidad y Tobago	4,80	411	98,70	85	18	97	71,6
Uruguay	8,26	484	99,00	95	20	96	72,4
Venezuela	4,16	274	99,00	70	23	76	71,7

Fuentes: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1996 y BID, 1998.

^{1/} Se ajusta los \$ por la paridad de poder adquisitivo.

También se documenta la eficacia en el logro de objetivos más operativos de los sistemas de salud. Los indicadores se refieren, por ejemplo, al número de consultas por día-médico o al número de consultas médicas diarias por establecimiento, o al número de camas hospitalarias por cada mil personas. Desde los años ochenta, el tema de la contención de costos ha desempeñado un papel más importante en la definición de la eficiencia de un sistema de salud. Ha habido un aumento en la privatización total o parcial de los sistemas de salud públicos y en el uso del seguro privado, todos los cuales toman en cuenta características tales como el ingreso y el nivel

de riesgo médico del beneficiario para determinar la prima pagada y los beneficios. Estos sistemas tienen como ejes centrales relacionar los gastos esperados con los pagos efectuados.

El análisis de eficiencia en salud nos obliga a agregar una medición de costos a la entrega de servicios (preventivos y/o curativos, según el caso). En el cuadro 2, los datos sobre los gastos totales y los gastos per cápita en salud proporcionan una idea de lo que se gasta para obtener resultados, o sea, cuánto costó generar los resultados señalados.

Los usos más comunes de indicadores de eficiencia en los análisis de salud se presentan en las comparaciones de diversas estrategias para prevenir, tratar y/o controlar una determinada enfermedad. Estos indicadores son el resultado, entonces, de un análisis costo-efectividad (o, lo que es lo mismo, un análisis comparativo de eficiencia de diferentes estrategias para lograr el cumplimiento de un determinado resultado). Ejemplos de algunos indicadores de eficiencia de esta naturaleza se presentan en algunos estudios sobre el costo-efectividad en la lucha contra una determinada limitación de la salud o enfermedad. Planteamos como ejemplo un programa para eliminar la deficiencia de vitamina A en Guatemala que comenzó en 1987 y que sigue vigente. Este programa utilizó tres mecanismos distintos para resolver el problema de la deficiencia de la Vitamina A, del cual sufría la mayor parte de la población guatemalteca (Phillips et al, 1996):

- a) un programa nacional que enriquecía el azúcar local con Vitamina A para toda la población;
- b) un programa focalizado que distribuyó cápsulas de Vitamina A en dos provincias a los grupos de alto riesgo: niños de entre 6 meses y 6 años de edad y mujeres que habían dado a luz recientemente;
- c) un programa educativo que promovía la siembra de semillas de productos ricos en Vitamina A. Los recipientes (familias, escuelas y comunidades) fueron parte de un programa de educación y de nutrición y recibieron instrucciones, semillas y asistencia técnica. Por su parte, la población objetivo proporcionó el trabajo manual, los fertilizantes y pesticidas.

El programa de enriquecimiento del azúcar, con cobertura nacional, resultó el más efectivo de las tres modalidades en términos de reducir el nivel de deficiencia de los participantes y en relación con el número de personas alcanzadas. Aunque la cobertura de las otras dos modalidades fue casi igual, el impacto del programa de cultivo fue más efectivo que el de distribución de cápsulas en reducir el nivel de la deficiencia vitamínica a largo plazo.

Cuando tomaron en cuenta el tema de costos, el programa de enriquecimiento del azúcar también resultó más costo-efectivo. Aunque el costo anual del programa de enriquecimiento del azúcar fue 30 veces superior al de las otras dos opciones e incluyó un nivel de desperdicio más alto (todas las personas que comen azúcar recibieron este beneficio, con independencia de si lo

necesitaban o no) resultó más costo-efectivo (más eficiente) porque los costos administrativos (o sea, el costo de la distribución de enriquecimiento a través del azúcar) fueron sumamente bajos. Por otro lado, los costos administrativos para las otras dos opciones fueron significativos. Esto, a pesar de que no fueron programas con cobertura nacional, sino programas focalizados en áreas rurales de alto riesgo con altos costos de transporte y destinados a la asistencia social (outreach).

Un ejemplo de análisis de eficacia y eficiencia: los fondos de inversión social

Los múltiples estudios y análisis de los fondos de inversión social en América Latina nos arrojan ejemplos de aplicaciones de los conceptos de eficacia y eficiencia en el diálogo y debate sobre la bondad de determinadas estrategias para promover el desarrollo social. En su corta historia, los fondos de inversión han sido criticados por no ser eficaces en el logro de los objetivos que le dieron razón de ser, han sido aplaudidos por ser eficientes en la satisfacción de otras necesidades (no necesariamente los objetivos de los primeros fondos) y han sido sujetos de una redefinición de objetivos, de tal manera que se rescaten sus bondades (eficiencias) en la satisfacción de algunas necesidades básicas de las poblaciones pobres de América Latina y el Caribe. A continuación, vamos a ver algunos análisis de eficacia y eficiencia de los fondos, sin caer en la tentación de hacer conclusiones o recomendaciones sobre los fondos, sino concentrándonos en la interpretación que se ha dado a “eficacia” y “eficiencia” en estos estudios.

La eficacia de los fondos de inversión social

Como señalan Stewart y van der Geest (1995), los fondos de inversión inicialmente se enfocaron en el alivio de las consecuencias del ajuste estructural, particularmente aquellas asociadas con aumentos en la pobreza y el desempleo. En sus análisis de los fondos de inversión en ocho países latinoamericanos, Goodman et al (1997) indican que se ha asignado a los fondos un papel central en la campaña contra la pobreza. En otras palabras, el objetivo social de los primeros fondos de inversión consistía en la generación de empleo a corto plazo y/o alivio de la pobreza.

Por tanto, la eficacia y la eficiencia de los fondos iniciales se analizaron a la luz de su aporte a la generación de empleo y de ingresos. Goodman et al (1997) concluyen que el alcance de los fondos es muy limitado frente a dichos objetivos. En el caso que se considera más exitoso en este aspecto –el primer fondo de inversión en Bolivia, el Fondo Social de Emergencia (FSE)– se generaron 21.000 empleos por año en 1988 y 1989, lo que equivale al 1 por ciento de la fuerza laboral. No obstante, “...virtualmente todos los empleos creados fueron temporales, durando únicamente la etapa de construcción de los proyectos”. Stewart y van der Geest (1995) concluyeron que los empleos generados por el FSE resultaron ser marginales, teniendo “sólo ... un impacto pequeño sobre los sueldos del sector”. No obstante, reconocen que logró un impacto sobre el ingreso de los que llegaron a trabajar en los proyectos del Fondo, ya que “un estudio concluyó que el 77 por ciento de los trabajadores del FSE se hubieran situado en el 40 por ciento

más pobre de la distribución de los ingresos” si no fuera por los sueldos del Fondo. Asimismo, Cecilia de Castillo (en Goodman et al, 1997) concluye sobre el FSE entre otras cosas:

- el FSE mejoró de manera sustancial el ingreso de los trabajadores de sus proyectos;
- sólo creó empleados temporales;
- los recursos no fueron asignados a los más pobres.

En resumen, múltiples análisis del FSE –destacado como el más eficaz en la generación de empleos e ingresos– reconocieron un impacto claro aunque pequeño y de corta duración sobre el trabajo y los ingresos de los pobres.

Estas conclusiones, evidentemente abren la puerta a las críticas de los fondos de inversión, pues se podría concluir que no fueron eficaces en la generación de ingresos sostenibles y, por ende, no resultan eficaces en la lucha contra la pobreza. No obstante, la primera generación de fondos de inversión permitió concluir que si bien no generaron empleos e ingresos sostenibles, hicieron un aporte significativo en el acceso por parte de las poblaciones pobres a los servicios sociales para satisfacer sus necesidades más básicas. A este respecto, el aspecto más destacado de los fondos radica en su inversión en infraestructura social. Glaessner et al (1994) concluyen que en 1992 la inversión en infraestructura en Honduras por el FHIS representó 18 por ciento de la inversión en el sector público. Además, durante un período de tres años, también financió la construcción, expansión y reparación de 36 por ciento de todas las escuelas y centros infantiles, así como 30 por ciento de los centros de salud del país.

Como consecuencia, una segunda “generación” de fondos de inversión propone un objetivo diferente a los primeros fondos. Proponen mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más pobres, atacando “la carencia de educación y salud en lugar de pobreza de ingresos”. En esta nueva generación de fondos, la eficacia se analiza a partir del aporte de los proyectos financiados al mejoramiento del acceso de las poblaciones pobres a los servicios sociales asociados con las necesidades básicas.

La eficiencia de los fondos de inversión social

Los análisis de eficiencia de los fondos de inversión social han sido de tres tipos, a saber:

- Primero, se han hecho análisis de los costos administrativos, sobrecostos y las tasas de terminación oportuna de los proyectos financiados por el fondo. A manera de ejemplo, la evaluación del FISE de Nicaragua fue elaborada por Blum (en Goodman et al, 1997) analiza la eficiencia de la administración, con base en un cálculo de los costos administrativos, la productividad por funcionario medida por el número total de proyectos aprobados o contratados. También cuantifica la eficiencia en el desempeño de los contratistas, en base al número de días entre la firma del contrato y la terminación de obras. Este análisis de la

eficiencia se ubica al nivel operativo de los fondos, profundizando sobre la ejecución de las actividades de los mismos. En esta categoría de análisis de eficiencia, cabrían estudios del costo unitario de construir y poner en marcha diversos tipos de infraestructura: costo por aula o por escuela; costo por conexión domiciliaria, etc.

- Segundo, hay un grupo de análisis del costo de lograr un determinado impacto u objetivo del Fondo. Este tipo de análisis es menos común que el primer grupo que acabamos de citar. Evidentemente, requiere de mayor información, pues obliga a identificar y medir determinados impactos del Fondo. Un ejemplo de este tipo de análisis se presenta en la estimación hecha por el BID (Goodman et al, 1997) del costo por empleo generado en el fondo de inversión de Bolivia. Este estudio concluyó que el promedio de la mano de obra generado por el FID en Bolivia (a finales de mayo de 1997) fue \$173, 30 por mes, muy cerca del salario medio nominal para la industria de la construcción, lo cual fue \$174,40 en La Paz (en diciembre de 1995). El costo del empleo permanente salió a \$9,34.

También se puede analizar el costo del FID en alcanzar sus objetivos de reducir la pobreza al examinar el costo de los gastos del FIS por cada persona pobre. Según estudios del BID (Goodman et al, 19097) que examinaron el impacto de los FIS sobre los pobres en 12 países, los FIS gastaron más de \$11 por cada persona en tres países (Chile, Panamá y Uruguay), irónicamente los tres países con menos pobreza que los otros. En los otros nueve países, gastaron US\$11 o menos por cada persona. Paradójicamente, los beneficiarios de la mayor parte de estos gastos fueron los contratistas, proveedores o importadores, los cuales no fueron las personas más pobres de estos países.

Este tipo de análisis examina el costo de lograr objetivos de mayor categoría en la jerarquía de los mismos. Se diferencia del primer grupo de análisis por profundizar en el costo de lograr los objetivos intermedios o sociales.

- Un tercer tipo de análisis de la eficiencia de los fondos de inversión ha consistido en los análisis costo-beneficio de algunos proyectos financiados por los fondos de inversión, tales como los que se presentan en Jorgensen et al (1991) en su análisis del impacto de los proyectos de salud y de nutrición.

El análisis costo-beneficio contempla todos los recursos utilizados en las iniciativas financiadas por los fondos, incluyendo la mano de obra pagada y no pagada utilizada en las obras financiadas por los fondos, los insumos y materiales y los costos de oportunidad de los terrenos, etc. Los beneficios generados por los proyectos incluyen la reducción de costos de acudir a un determinado servicio, el valor de acceso a un servicio que sin el proyecto no habría sido posible y la valoración de los terrenos y viviendas como consecuencia de las obras del fondo. El análisis costo-beneficio se distingue del análisis del cumplimiento de objetivos que fue propuesto en la definición de eficiencia, pues contempla tanto los beneficios esperados y asociados con el cumplimiento de objetivos explícitos como también los que fueron generados por efecto secundario o, incluso, como consecuencia inesperada de la ejecución de los proyectos del fondo. Teóricamente, un análisis costo-beneficio podría indicar que una iniciativa arroja beneficios cuyos valores sociales sobrepasan los costos

sociales asociados, sin que haya cumplido los objetivos estipulados. Este tipo de hallazgo obliga a cuestionar si los otros beneficios generados son igualmente prioritarios como los objetivos especificados, para determinar la bondad relativa de la iniciativa. Este tipo de cuestionamiento efectivamente surgió en los fondos de inversión cuando se concluyó que aunque no habían hecho un aporte significativo en la reducción de la pobreza, habían surgido como “modelo” para la entrega eficaz y eficiente de infraestructura social.

Todas estas formas de analizar la eficiencia resultan consistentes con la definición que hemos propuesto de la eficiencia, pues todos involucran un análisis de resultados o logros y también un análisis de costos o de recursos utilizados.

Equidad

El concepto de equidad se fundamenta en tres valores sociales: igualdad, cumplimiento de derechos y justicia. El reconocimiento relativamente universal de la bondad de estos tres valores permite que el concepto de “equidad” –por lo menos retóricamente– goce de cierta aceptación universal. Hay amplio consenso con respecto a la prioridad que se debe asignar a la equidad como pauta o estándar para las políticas públicas. No obstante, esta aceptación universal se sostiene en parte por la ambigüedad con que típicamente entendemos estos valores.

Examinemos algunas definiciones formales de “equidad”:

- “igualdad de ánimo, propensión a dejarse guiar ...por... las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley. Justicia”. Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española* (1992) 21ª edición.
- “cualidad que consiste en atribuir a cada uno aquello a lo que tiene derecho”. *Diccionario Planeta de la lengua española usual*. (1992).
- “moderación, templanza. Justicia natural, por oposición a la justicia legal”. *Pequeño Larousse Ilustrado*. (1995).
- “una conformidad libre y razonable a los estándares de derecho natural, leyes y justicia, libre de prejuicios o favoritismos”. *Webster’s Unabridged Third International Dictionary*. (1986).
- “justicia, calidad de ser igual o justo, imparcialidad”. *Oxford English Dictionary. Unabridged*. (1971).

De estas definiciones, se puede concluir que el concepto de la equidad depende de una interpretación del derecho natural, de las leyes y/o de la concepción de “justicia”. Por ende, es un concepto que va a ser interpretado según los valores, las tradiciones y la ética social.

La interpretación de la equidad se puede tratar en términos filosóficos, valorativos y jurídico, en su aplicación al análisis de derechos humanos y desarrollo de la ciudadanía. Asimismo, se puede desarrollar en el contexto económico, refiriéndose a la propiedad, los ingresos y el consumo. Este trabajo propone aplicar el concepto de la equidad al análisis de políticas y programas sociales.

En el contexto de políticas y programas sociales, se ha asociado el concepto de equidad esencialmente con algún concepto de igualdad¹³. No obstante, se han propuesto diferentes interpretaciones de la igualdad asociada con equidad. Específicamente, se ha hecho referencia a la “equidad vertical” –el tratamiento igual para todos los diversos grupos e individuos de una sociedad– y a la “equidad horizontal” –“igual tratamiento para iguales”. La promoción de la equidad vertical insinúa que la equidad es equivalente a la igualdad absoluta. En contraste, la equidad horizontal abre la puerta a la tolerancia de tratamientos diferenciados, con el raciocinio de que los individuos y grupos son diferentes y pueden ser tratados en forma diferenciada sin ser “injusto”. Es más, la equidad horizontal podría conducirnos a pensar que el tratamiento diferenciado es justo, ya que podría tener el fin de corregir o ajustar diferencias ya existentes entre diversos grupos o individuos. Intervenciones desigualitarias (por ejemplo, enfocadas hacia poblaciones pobres) por parte de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales resultaría consistentes con sus papeles de correctores y compensadores de inequidades existentes en la distribución de ingresos y riquezas.

El contraste entre la equidad vertical y la horizontal es fundamental en nuestras sociedades actuales, caracterizadas por grandes desigualdades entre diversos individuos y grupos sociales. En este contexto, el “tratamiento igual” de toda la sociedad podría resultar “igualitario” sin ser “equitativo”. Es decir, sería “igualitario” sin necesariamente ser “justo”. En ese sentido, la equidad resulta ser un término que no tienen una definición técnicamente precisa, pues no es sinónimo de “igualdad”, particularmente en contextos que se caracterizan por desigualdades entre diferentes segmentos de la población. La interpretación de la “equidad” depende de algunos juicios valorativos de la sociedad.

Aunque vamos a sostener que la igualdad y la equidad son diferentes, la discusión de equidad necesariamente involucra alguna referencia a la igualdad o desigualdad. Por tanto, un desafío pendiente para la interpretación del concepto de equidad radica en preguntar “¿igualdad de qué?”.

La interpretación más frecuente de la equidad se respalda en la “igualdad de oportunidad”, bandera de muchas agendas públicas del mundo entero. No obstante, el concepto de “igualdad de

¹³ La palabra *equidad* viene del Latín *aequitas* (“igualdad”) o *aequus* (“igual”).

oportunidad” no agrega precisión o claridad al concepto de equidad. Sencillamente modifica la pregunta, obligándonos a debatir ¿qué significa la “igualdad de oportunidad”?¹⁴

Una interpretación superficial de la equidad y de la “igualdad de oportunidades” en lo que respecta a las políticas y programa sociales podría ser “igualdad de oferta para todos”. Implicaría la necesidad de extender una oferta (de servicios, información o de otro objeto de la política) a toda la población, independientemente de su condición, su clase y su capacidad de pago. O sea, en primera instancia, la equidad se asociaría en oferta universal y homogénea de servicios sociales.

No obstante, se podría argumentar (y se argumenta con frecuencia) que la igualdad de cobertura no necesariamente implica la necesidad de hacer una oferta a toda la población, ya que podemos reconocer qué segmentos importantes de la población han solucionado ciertas necesidades por sus propios medios. Por ejemplo, grupos grandes de la población acuden al sector privado para atender sus demandas por servicios educativos y médicos, sin que esto implique un descuido de otras necesidades que son socialmente prioritarias. Por ende, la interpretación de “igualdad de oferta” podría dar por “cubierta” a estos segmentos de la población y extender oferta a los que podrían suplir las necesidades asociadas por otro medio. Así, se llegaría fácilmente a asociar “equidad” con la justificación de programas focalizados.

Otras interpretaciones de la “equidad” o de la “igualdad de oportunidad” en las políticas y programas sociales puede asociarse con:

- Igualdad de acceso¹⁵;
- Igualdad de insumos;
- Igualdad de efectos o impactos; e
- Igualdad de capacidades.

A continuación examinaremos cada uno de estos conceptos.

La *igualdad de acceso* representa un avance sobre el concepto de igualdad de oferta, pues no se limita a una visión de igualdad basada en la *oferta*, sino también se asocia con aspectos de la demanda. Garantizar la igualdad de acceso nos obliga a reconocer que los demandantes se caracterizan por condiciones muy diversas que afectan su capacidad y condición para responder

¹⁴ Sen (1992) discute múltiples enfoques sobre la equidad de oportunidades.

¹⁵ La igualdad de acceso es la interpretación más comúnmente indicada por los participantes en el ejercicio de definición de los cuatro criterios. De las 262 respuestas, 96 indican que un programa es equitativo si ofrece igual acceso de servicios para todos.

o reaccionar a una oferta o una oportunidad y a hacer ajustes para igualar las condiciones en que diversos demandantes puedan acudir a la oportunidad que se ofrece. Estos ajustes obligan a facilitar el transporte o poner establecimientos adicionales para la entrega de servicios en áreas de baja densidad poblacional; educar e informar la demanda de grupos faltos de información o convicción respecto al servicio o programa que se ofrece; tender a igualar los costos (monetarios y no monetarios) de acudir al servicio, etc. Igualar el acceso implica hacer que el esfuerzo relativo que el usuario tenga que hacer para aprovechar el servicio o el programa sea aproximadamente igual.

La *igualdad de insumos* incorpora alguna referencia a la calidad del servicio entregado, por lo menos en lo que respecta al uso de recursos o insumos para dicho servicio. La igualdad de insumos trata de uniformizar las características con que se prestan los servicios (que puedan o no ser ofrecidos en un régimen de igualdad de acceso o de cobertura). Igualar los insumos implica fijar estándares para el uso de insumos; número de horas de atención médica semanales; relación alumno-maestro; textos por alumno; gasto per cápita; etc. Dichos estándares representarían lo que se considera aceptable o indicado para el sistema.

Una versión de la igualdad de insumos sería el caso de igualdad de financiamiento. Se propone en esta versión que la equidad se mida por el destino de los recursos financieros para la entrega de servicios. No obstante, este sería el caso en que se arroja duda sobre la “equidad” como “igualdad”. ¿Viene la equidad de destinar iguales recursos financieros a los servicios para todos? O, todo lo contrario, ¿viene de una asignación progresiva de recursos –asignar proporcionalmente más a los más necesitados?

La igualdad de acceso, cobertura e insumos se refiere a la igualdad dentro del servicio, o *interno* al servicio. La igualdad de insumos en la entrega de los servicios o en la ejecución de un programa, aún combinada con igualdad de acceso, no puede garantizar igualdad en los resultados del servicio, o sea, *externo* al servicio. Los efectos o impactos no van a depender tan sólo del acceso y de los insumos. Van a depender de las condiciones en que los diversos grupos poblacionales se encuentran al acudir al servicio. Por ejemplo, supongamos que en un servicio de educación básica igualamos acceso mediante la apertura de escuelas rurales en zonas de muy baja densidad poblacional y promovemos que las familias envíen sus hijas e hijos a las escuelas por medio de un programa agresivo de educación de padres. Además, ponemos en estas escuelas los mismos insumos que se dan en las escuelas de zonas urbanas y aseguramos la misma relación alumno-docente y docentes tan calificados como en las zonas urbanas. ¿El aprendizaje va a ser igual? No necesariamente. Si los niños en las zonas rurales tienen perfiles nutritivos más deficientes que los niños urbanos y si vuelven a sus casas que no cuentan con libros o materiales para apoyar sus estudios, y sus padres no cuentan con la educación o formación para ayudarles con sus tareas, podríamos esperar que no logren los mismos niveles de aprendizaje que los niños urbanos.

Una política o programa que buscara equidad de resultados tendría que incorporar en sus actividades acciones que remedien las diferencias que diversos usuarios experimentan en factores que resultan determinantes para el logro del efecto o impacto esperado. Si en el ejemplo de educación básica se buscara la equidad de resultados (efectos e impactos), habría que remediar las condiciones nutritivas y la escasez de apoyo en el hogar de los niños en desventaja. Así, entre los niños de menores recursos, habría que introducir programas de complementación alimenticia y programas de superación educativa. La definición de igualdad de efectos o impactos obligaría a incorporar los programas de alivio o compensatorios hasta cuando todos los niños logren un estándar aceptable de aprendizaje.

La igualdad de resultados arroja un buen ejemplo de que la equidad no resulta ser sinónimo de “igualdad”, pues difícilmente estaríamos proponiendo que todos tengan el mismo perfil o nivel de salud o que todos logren exactamente los mismos aprendizajes en el sistema educativo. En este caso, la equidad nos obliga a convenir un estándar que se garantizará a todo niño.

La igualdad de resultados puede resultar inviable, pues nadie puede obligar a algunos niños a aprender si no quieren aprender. Sin violar ciertos derechos básicos de libertad (Friedman, 1982), resulta imposible obligar al enfermo a seguir las instrucciones del médico y obligar al desnutrido a comer. Por tanto, resulta dudosa la posibilidad (y/o la bondad) de garantizar igualdad de resultados. La igualdad de resultados va más allá que el concepto de igualdad de oportunidad, pues no sólo potencia a todos los individuos para poder tener alguna experiencia o acceder a algún beneficio, sino que se refiere a igualar las consecuencias de haber gozado de esa experiencia o beneficio.

Vista así, la igualdad de resultados no solo podría ser inviable sino también injusta. No sería justo exigir que todos tengan que lograr el mismo resultado; podría limitar su libertad.

De la misma manera, y como nos señaló Rawls hace 30 años (1971), podría violar la premisa básica de la justicia moderna de responsabilidad individual. Dicha premisa nos conduciría a defender cierta desigualdad de resultados, pues los que actúan de manera responsable merecen mejores resultados que los que actúan de manera irresponsable. De hecho, John Sheahan y Enrique V. Iglesias (1998) distinguen la desigualdad constructiva –aquella que premia la responsabilidad, la innovación y el esfuerzo productivo- de la desigualdad destructiva. La igualdad de resultados (si fuese viable y justa) conllevaría la eliminación de la desigualdad constructiva.

Frente a estas observaciones con respecto a la igualdad de resultados resulta atractivo retomar lo que hemos denominado la *igualdad de capacidades* (Sen, 1992). Este concepto contempla la compensación por factores que podría limitar la capacidad de un individuo o de un grupo para lograr aquellas experiencias o beneficios que se consideran tan importantes o básicos que deberían estar al alcance de todos. Nos conduciría a nivelar la “cancha de juego” (Roemer, 1998)

o sea, dar a todos una oportunidad parecida de poder aprovechar el servicio, acudir a un evento o servicio o lograr un determinado fin. De esa manera, igualaríamos las verdaderas oportunidades y haríamos que las probabilidades de lograr el objetivo esperado (o el efecto o impacto) sean independientes de las raíces de las inequidades existentes, tales como niveles de ingreso, niveles educativos del jefe derogar, etc.

Cabe notar que la igualdad de “capacidades” resulta ser la interpretación que nos devuelve más cercanamente al concepto de igualdad de “oportunidades”. De hecho, Roemer (1998) se refiere al “aplanar la cancha” en sus referencias a políticas de “igualación de oportunidades”.

Ahora bien, esta discusión de “¿igualdad de qué?” nos conduce a otra pregunta fundamental: ¿Igualdad hasta qué punto? Recordando que nuestra referencia a la igualdad aparece como una primera aproximación a la equidad, nos obligamos a preguntar si la igualdad que se busca es absoluta o si, por el contrario, se propone que todos los individuos –por igual– logren cierto nivel “socialmente aceptable” del derecho u oportunidad que se busca garantizar.

La coexistencia de sistemas públicos de entrega de servicios sociales y sistemas privados de mejor calidad a mayor precio para el usuario indica que nuestras sociedades no están pretendiendo general igualdad absoluta. La coexistencia de los dos sistemas refleja una tolerancia de desigualdades, siempre y cuando los ciudadanos logren un nivel “aceptable” de oportunidades, insumos, acceso, capacidad de uso y/o resultados.

En términos prácticos, la igualdad absoluta tiene sus límites. No hay país en el mundo con los recursos suficientes para garantizar a todos sus ciudadanos todos los servicios de educación, salud y bienestar que podrían ser demandados. En determinado momento, la sociedad se ve obligada a delimitar lo que está capacitada para garantizar. Por tanto, la equidad deja de asociarse tan estrechamente con “igualdad” y empieza a dominar el concepto de “justicia”.

La sociedad se obliga a interpretar lo que resulta ser “aceptable”. Hoy en día, las sociedades están explícitamente adoptando estas decisiones en la medida que reconocen explícitamente que los recursos públicos nunca serán suficientes para atender todas las demandas sociales. Por tanto, se ven en la obligación de delimitar lo que la sociedad quiere garantizar para todos sus ciudadanos y/o residentes y lo que se va a reservar para quienes trabajen para lograrlo y/o para quienes tengan recursos suficientes para conseguir por sus propios medios.

Ahora bien, la discusión de las igualdades de insumos, acceso, capacidad de uso y resultados y la reflexión sobre “¿igualdad hasta dónde?” nos permiten regresar al análisis de equidad vertical y equidad horizontal. Algunas sociedades parecen proponer estrategias de promoción de equidad horizontal con tolerancia de desigualdades entre diversos grupos sociales al nivel de insumos y/o acceso, con el fin de buscar una mayor igualdad al nivel de capacidad de uso y/o resultados. A manera de ejemplo, podemos contemplar los sistemas educativos que proponen programas

enfocados en las poblaciones de menores ingresos y que incluyen atención pre-escolar, escolarización o sensibilización de padres de familia, programas nutricionales y superación del fracaso escolar. Explícitamente, hay desigualdades de acceso y de insumos a ciertas actividades asociadas con el proceso educativo. Por supuesto, se diseñan de manera progresiva –para beneficiar a los que están en desventaja en la distribución de ingresos y riquezas, esperando así lograr una equidad a nivel de capacidad de uso y una aproximación a la equidad de resultados.

Indicadores y análisis de la equidad en la entrega de servicios: educación

En el campo de la educación, la equidad ha sido analizada al nivel de insumos, acceso y resultados. El mecanismo para hacer esta comparación esencialmente consiste en comparar indicadores de gato, escolarización y resultados en pruebas estandarizadas y comparar los resultados agregados de aquellos grupos que se consideran aventajados respecto de aquellos otros grupos considerados en desventaja.

Cuadro 3
Distribución del gasto público educativo (incidencia)
(Colombia, 1992)

Quintil	Primaria	Secundaria	Universidad
1	39,3	20,6	5,1
2	26,2	26,8	9,4
3	19,4	25,3	18,6
4	10,8	17,7	33,1
5	4,3	9,6	33,9
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Santafé de Bogotá. Noviembre 1992

Por ejemplo, el Cuadro 3 examina la distribución del gasto público educativo entre los diferentes quintiles¹⁶ de la población de Colombia en 1992. Indica que el gasto público está distribuido desigualmente entre los estratos socioeconómicos. No obstante, a nivel primario (y, en menor grado a nivel secundario), el gasto se concentra en los quintiles más pobres, describiendo una distribución progresiva que podría ser considerada “justa” por la sociedad colombiana. La sociedad podría considerar “justa” la intervención gubernamental en el financiamiento de la educación para las poblaciones pobres, basada en dos justificaciones de la intervención gubernamental discutidas al inicio de este documento: la compensación de inequidades

¹⁶ Los quintiles dividen la distribución en cinco grupos iguales. El primer quintil de la distribución de ingresos consiste en el 20 por ciento más pobre de la población y el quinto se constituye por el 20 por ciento más rico.

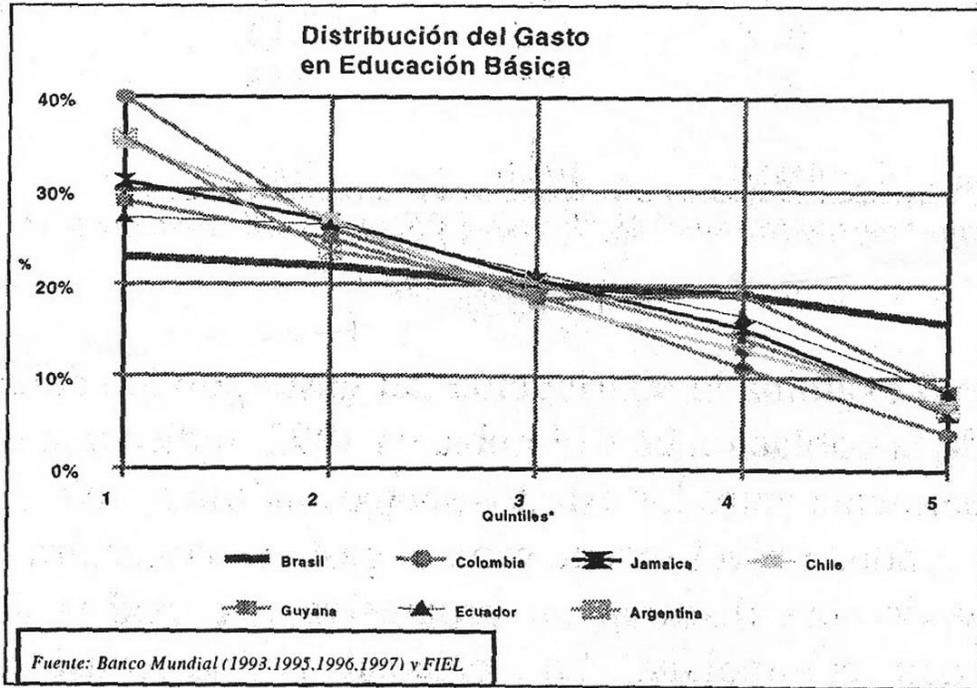
existentes que hacen que el acceso de las poblaciones pobres a los servicios educativos no sea igual al acceso de las poblaciones de mayores ingresos.

No corresponde a un técnico caracterizar esta distribución del gasto en educación primaria o secundaria como “equitativa” o “inequitativa”, pues esa calificación involucra un juicio de valor por parte de la sociedad. El análisis técnico concluiría que la distribución es desigual, de forma progresiva y dejaría al juicio social el análisis de si resulta suficientemente (o excesivamente) desigual y progresiva.

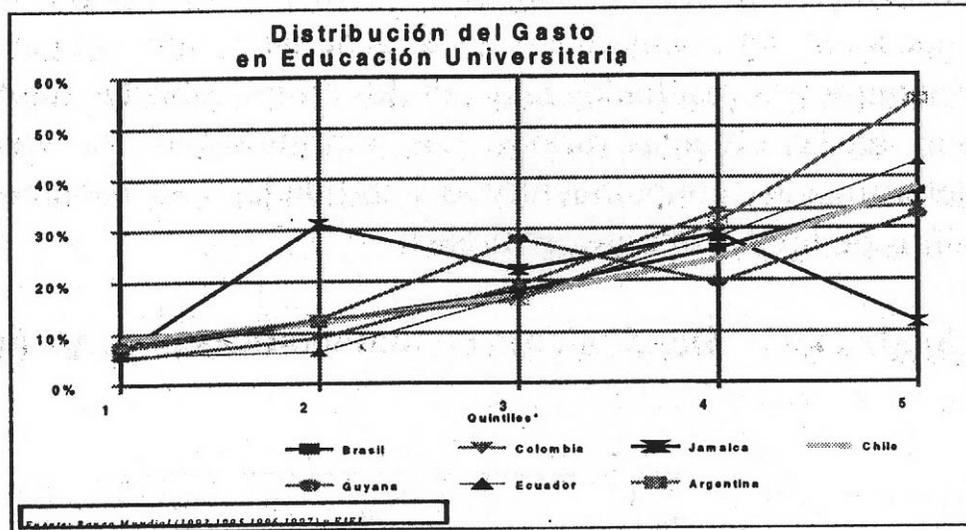
El análisis del mismo Cuadro 3 para el nivel educativo superior revela conclusiones muy diferentes. Para el nivel superior se observa una distribución del gasto desigual y regresiva. Beneficia desproporcionalmente a las poblaciones de mayores ingresos. Por tanto, resulta ser una intervención gubernamental que va en contrasentido con las justificaciones discutidas en el primer acápite de este documento. Donde bien no corresponde a los objetivos de este documento cuestionar otras justificaciones del financiamiento público de la educación superior, quedaría claro que la naturaleza desigualitaria del financiamiento no resulta justificada por ninguno de los criterios discutidos. Por ende, podríamos concluir que el gasto en educación correspondiente al nivel superior resulta desigual e inequitativo.

El Cuadro 4 demuestra que este comportamiento del gasto se presenta en varios países latinoamericanos. El cuadro 5^a indica que en Colombia, Jamaica, Chile, Guyana, Ecuador, Argentina y –en menor grado– Brasil, el gasto educativo para el nivel primario es progresivo. En contraste, como lo señala el Cuadro 4b, el gasto público en educación superior es regresivo. Con la posible excepción de Jamaica, los segmentos más ricos de la población son los principales beneficiarios del gasto universitario.

Cuadro 4a



Cuadro 4b



El Cuadro 5 vuelve a tomar el sector de la educación colombiana, analizando en esta ocasión la igualdad del uso¹⁷. Volvemos a observar desigualdades entre los segmentos socioeconómicos: consistentemente para los tres niveles educativos los quintiles más pobres estudian con menos frecuencia que los más ricos. Por tanto, la desigualdad perpetúa las inequidades socioeconómicas ya existentes y constituiría en sí otra fuente de inequidad.

Cuadro 5
Equidad por nivel de ingreso. Uso de la educación
(Colombia,1992)

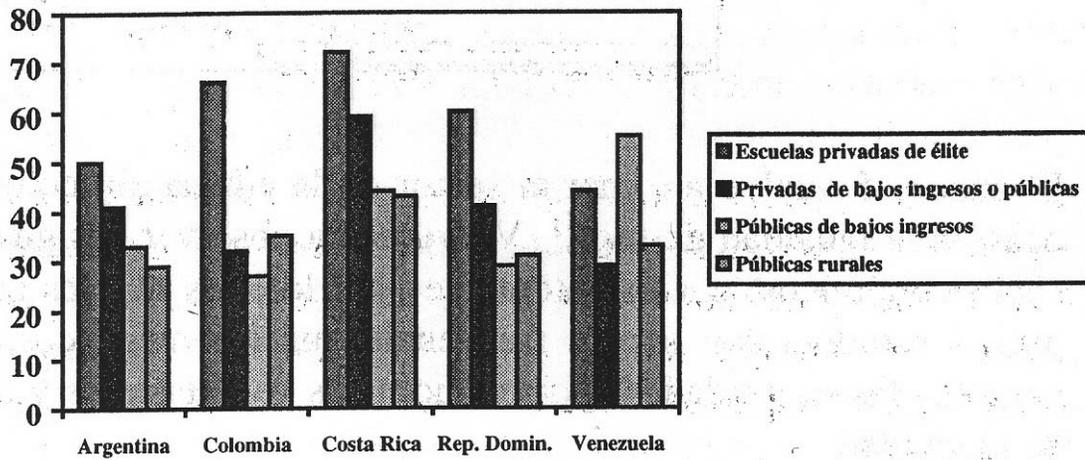
Porcentaje del grupo de edad que asiste regularmente			
Quintil	6-12 años	13-19 años	20-25 años
1	79	50	8
2	86	57	10
3	90	58	12
4	95	64	19
5	96	88	29
Total	87	59	15

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Santafé de Bogotá. Noviembre 1993

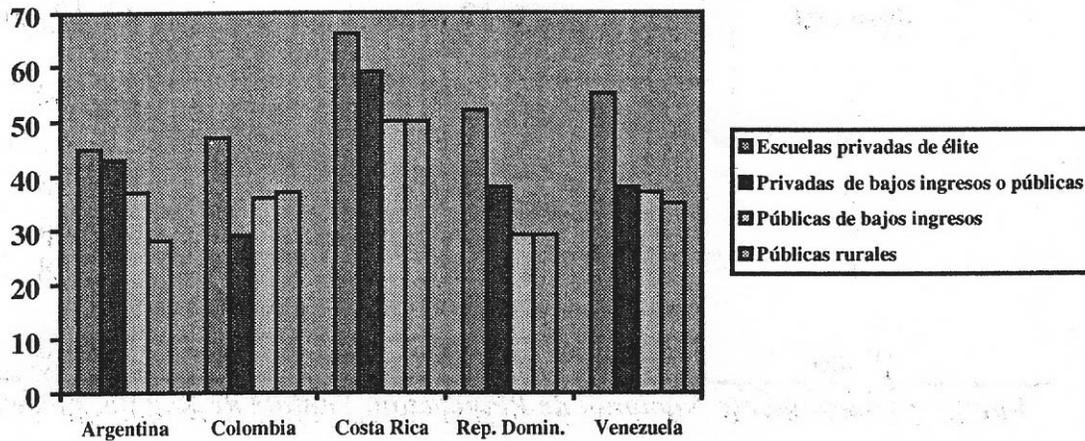
El análisis de la inequidad en la educación también se puede realizar a nivel de resultados, como ilustra el Cuadro 6, que presenta los resultados de estudiantes de 13 años provenientes de cinco países latinoamericanos en una prueba estandarizada internacional sobre matemáticas y ciencias. Los resultados que interesan para el análisis de equidad en la entrega de servicios sociales corresponden a la comparación dentro de un determinado país entre los resultados de los alumnos de diferentes ámbitos educativos. Dicha comparación nos permite concluir que la educación latinoamericana está generando aprendizajes desiguales e inequitativos. Encontramos resultados más débiles en las escuelas públicas de bajos ingresos y, peor aún, en las escuelas rurales. Las oportunidades que vienen con el hecho de adquirir determinados conocimientos o habilidades consistentemente se están negando a los niños de hogares pobres y rurales.

¹⁷ Los datos se refieren a escolarización, o sea, al uso de la educación. Este concepto refleja, pero no es igual, al acceso.

Cuadro 6a



Cuadro 6b



Fuente: Elaborado con base en Luna y Wolfe, 1993.

El BID (1998) ha concluido que las desigualdades en los resultados educativos –diferencias en la calidad de la educación– conducen a diferencias en la capacidad de generar ingresos futuros. Por ende, los segmentos más pobres de la población no sólo están siendo privados del aprendizaje, sino de los ingresos futuros asociados con esos aprendizajes.

Ahora bien, hasta aquí hemos ejemplificado los indicadores de equidad únicamente con base en comparaciones entre diferentes estratos socioeconómicos. De igual manera, podríamos comparar diversos elementos del proceso educativo –el gasto, los insumos, la escolarización, el aprendizaje, etc.– entre diversos subgrupos de la población objetivo. Por ejemplo, el Cuadro 7 compara las tasas de escolaridad y de analfabetismo de las poblaciones indígenas con las de la población no indígena. Dicho cuadro señala inequidad y desventaja tanto en el uso de la educación como en los resultados de las poblaciones indígenas. Consistentemente los derechos de educación y de aprendizaje de las poblaciones indígenas resultan sub-atendidos en contraste con los de otras poblaciones.

Cuadro 7
Comparación de tasas de escolaridad y analfabetismo
Poblaciones indígenas y no indígenas

	Año promedio de escolaridad		Tasas de analfabetismo	
	Indígena	No-indígena	Indígena	No-indígena
Bolivia ¹	4,06	4,27	24	14
Guatemala	1,3	4,2	79	40
Perú ²	5,5	8,1	50	30

¹ Las cifras para los años de escolarización en Bolivia son para los jóvenes de 7 a 14 años de edad.

² Las cifras para el analfabetismo en Perú son para los 197's, los otros se refieren a los 80's.

Fuente: Psacharopoulos y Patrinos, 1996.

Cuadro 8

	Tasa de analfabetismo		Tasa bruta de escolarización			
	Mujeres	Hombres	Mujeres		Hombres	
	%	%	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
Argentina	3,5	3,4				
Bahamas	3,56	4,94	96,2	95,4	96,1	81,3
Bolivia	23,22	9,28				
Brasil	16,14	1,92				
Chile	5,04	4,58	97,7	72,6	100	66,4
Colombia	9,16	8,98	108,4	65,7	109,4	56,9
Costa Rica	4,88	5,02	102,1	49,7	102,9	45,5
Cuba	4,12	4,08	103,2	81,9	106,6	77,8
Rep. Dominicana	17,72	17,14				
Ecuador	11,22	7,34	121,9		123,2	
El Salvador	25,8	19,84	87,7	36,3	87,4	32,4
Guatemala	41,06	25,78	81,6		93,1	
Guyana	2,54	1,28	93,6	77,9	95,2	72,8
Haití	56,6	51,68				
Honduras	29,84	28,88				
Jamaica	10,42	18,76	100,7		102,3	
México	12,08	7,72	113,2	61,3	116,2	61,0
Nicaragua	36,66	36,64	104,0	47,3	101,2	40,5
Panamá	9,58	8,28				
Paraguay	8,94	6,2	109,1	41,3	112,2	39,4
Perú	16,28	6,12	121,2	67,3	124,6	72,1
Trinidad y Tobago	3,04	1,34	97,5	75,4	98,8	72,0
Uruguay	2,2	2,96	107,3	90,2	108,9	74,9
Venezuela	8,48	7,48	90,9	41,2	88,2	29,3

Fuente: World Development Indicators, 1999.

Asimismo, el Cuadro 8 permite analizar la equidad en algunos aspectos del proceso educativo, por género. La evidencia de dicho cuadro sugiere que el acceso y/o uso de la educación actualmente son muy iguales para niñas y niños en los países latinoamericanos, con excepción de Guatemala. Asimismo, al examinar los resultados educativos –medidos por la tasa de analfabetismo en adultos– se observa que la desigualdad en el acceso se traduce en tasas más altas de analfabetismo entre mujeres en la mayoría de los países, con la excepción de Costa Rica, Jamaica y Uruguay.

Indicadores y análisis de la equidad en la entrega de servicios: salud

El sector salud también facilita el análisis de diversas interpretaciones e indicadores de la equidad. Igual que en la educación, la equidad en salud ha sido asociada con la igualdad. Por ejemplo, Musgrove (1996), en su discusión de la medición de la equidad en la salud señala que

“la idea fundamental de la equidad radica en el tratamiento igualitario de toda la población”. No obstante, y como señala también Musgrove, la equidad y la igualdad no pueden entenderse como sinónimos de manera unívoca. *La equidad en la salud tiene que interpretarse con base en igualdad de algunas de las dimensiones de la entrega de los servicios* (insumos, acceso, capacidad de uso, resultados). La selección de la dimensión que se va a utilizar para interpretar la equidad constituye un juicio valorativo. Es indispensable tener en cuenta que la promoción de igualdad en una de las dimensiones podría obligar a seguir una estrategia de desigualdad a nivel de otra dimensión.

Examinaremos la historia de la equidad a través de la desigualdad de insumos en los sistemas existentes de entrega de servicios. En Chile en 1969 un 30 por ciento de los recursos públicos en salud se dedicaba al 35 por ciento más pobre de la población; el 35 por ciento a los tres deciles siguientes y el 35 por ciento a los cuatro deciles más ricos (Foxley y otros, 1979). En Colombia en 1974, los recursos públicos totales en salud se distribuyeron en forma casi igualitaria entre los cinco quintiles socioeconómicos de América Latina (Selowsky, 1979). Estos dos casos señalan *igualdad* en la distribución de recursos. Al respecto, se pueden plantear dos preguntas estratégicas.

- *¿Con qué raciocinio se justifica un gasto público con estas características?* Si volvemos a contemplar las justificaciones de las acciones gubernamentales, podríamos considerar que se justifica alguna intervención en la entrega de servicios de salud por tres razones, a saber:
 - Externalidades positivas de la buena salud, en términos de productividad general, reducción de contagio y cohesión social;
 - Asimetrías y vacíos en la información disponible con respecto a los beneficios de “consumir” servicios de salud; y
 - Necesidad de corregir inequidades, haciendo accesible el “mercado” a los que no tienen capacidad de pagar por los servicios.

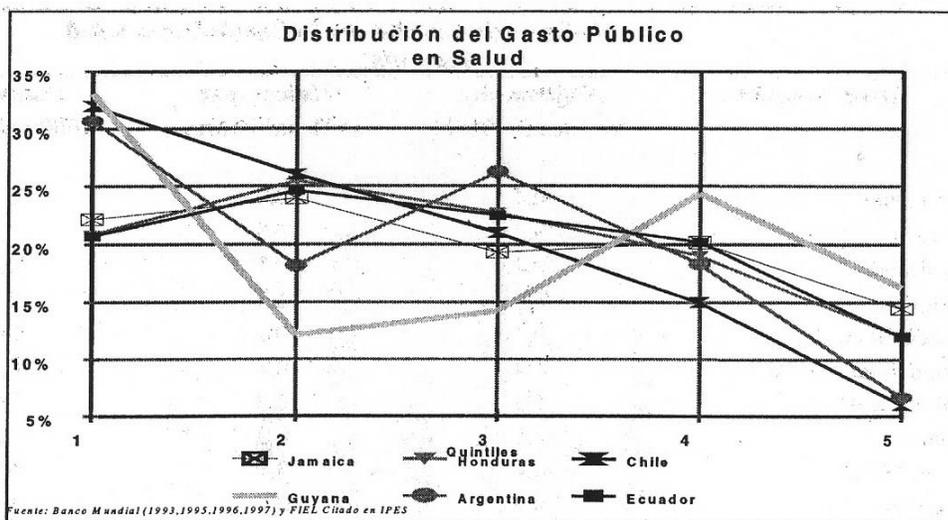
La tercera justificación, por sí sola, nos conduciría a esperar que los recursos públicos sean distribuidos *en favor de* las poblaciones de menores ingresos. En la medida en que la enfermedad –particularmente la enfermedad y epidémica– sea distribuida en forma desigual entre los estratos socioeconómicos (i.e. que los pobres sufren las enfermedades contagiosas proporcionalmente más que los de mayores ingresos) y en la medida en que los pobres sean menos educados y con menor acceso a información actualizada, la promoción de externalidades y la difusión de información deben también concentrarse más en las poblaciones de menores recursos. En otras palabras, las justificaciones de la acción gubernamental nos harían proponer una distribución del gasto público *desigual* en favor de los de menores ingresos.

- *¿Es la **igualdad** en la distribución del gasto deseable? ¿Nos conduce a la equidad en salud?*
La igualdad en la distribución del gasto público sólo podría asociarse con igualdad en otras dimensiones de la entrega de servicios de salud (insumos, acceso, capacidad de uso y/o resultados) en la medida que:
 - Las necesidades de atención a la salud sean iguales entre grupos, o sea, que los riesgos de enfermarse y amenazas a la salud sean distribuidas por igual entre los diferentes grupos de población;
 - Los costos unitarios de entregar los servicios sean iguales para todos los grupos; y
 - Las atenciones preventivas y los tratamientos curativos sean igualmente efectivos para todos los grupos.

La realidad de la pobreza y del perfil geográfico, educativo y cultural de los pobres nos conduciría a dudar del cumplimiento de estas condiciones. El perfil de morbilidad y mortalidad de los pobres; los riesgos ambientales a la salud que ellos enfrentan, el aislamiento físico de las comunidades rurales en las cuales se concentra la pobreza de manera desproporcional; la dificultad que sufren los pobres para contar con los recursos necesarios para cumplir cabalmente con las indicaciones de algún tratamiento; entre otras cosas, harían pensar que la igualdad del gasto en salud no necesariamente resulta deseable, pues no nos aproxima a igualdad en acceso, en tratamiento o en estado de salud.

Indicadores más recientes de distribución del gasto público en salud arrojan evidencia de la manera en que los países latinoamericanos han tendido a distribuciones más progresivas. El Cuadro 9 indica marcada progresividad en el gasto en salud en Chile, Jamaica, Honduras, y, en menor grado, en Ecuador. La excepción, en lo que respecta a la progresividad, se presenta en Guayana, que si bien dedica un tercio del gasto público al quintil más pobre, simultáneamente destina más recursos públicos a los quintiles más ricos que a los quintiles 2 y 3.

Cuadro 9



Ahora bien, la progresividad del gasto público per cápita en salud meramente señala desigualdad a favor de los pobres, sin dar indicios claros sobre la equidad en el sistema. El mayor gasto per cápita en los quintiles más pobres de la población no necesariamente se traduce en mayores o mejores servicios o mejor estado de salud para dichas poblaciones. Es decir, la progresividad nos permite concluir que el gobierno está llevando a cabo un papel redistributivo, actuando a favor de las poblaciones más desfavorecidas. No obstante, estos indicadores –por sí solos- no nos permiten juzgar sobre la equidad del sistema de salud.

Por lo tanto, hace falta ampliar otros indicadores que arrojen evidencia sobre igualdad y equidad. El Cuadro 10 ilustra que en Perú, en 1982, los recursos humanos de la salud y las camas hospitalarias están distribuidos de manera desigual e inequitativa. (No analizamos el ejemplo con el ánimo de diagnosticar el sistema de salud, pues estos datos resultarían obsoletos. Se propone el ejemplo con el propósito de ilustrar un análisis de equidad en la entrega de servicios de salud).

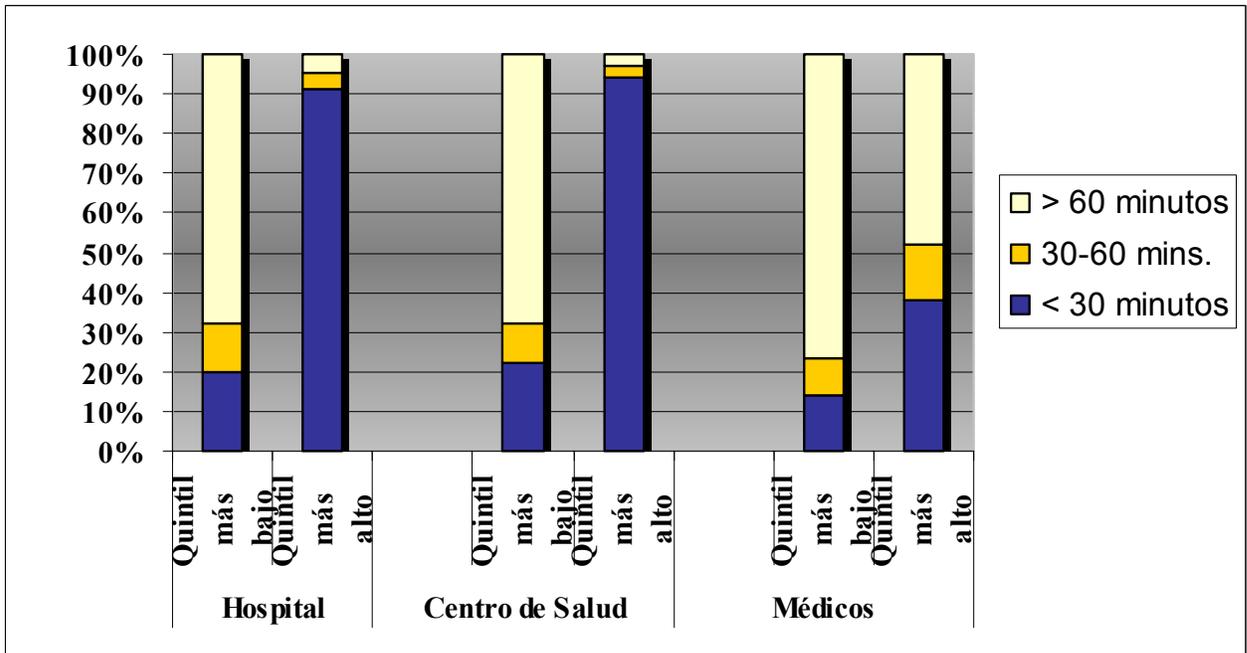
Cuadro 10
Perú: Medidas relacionadas con la Equidad en salud
(1982)

Departamento	Alojamientos con alcantarillado	Médicos por 1.000 habitantes	Camas por 1.000 habitantes
Amazonas	0,4	0,0	0,4
Ancash	3,7	0,3	1,1
Apurímac	0,2	0,1	0,7
Arequipa	6,0	1,3	3,2
Ayacucho	0,7	0,1	0,6
Cajamarca	1,4	0,1	0,3
Callao	5,3	2,3	3,6
Cuzco	2,1	0,2	1,2
Huancavelica	0,4	0,1	0,7
Huanuco	0,9	0,2	1,1
Ica	2,4	1,1	3,0
Junín	3,1	0,3	1,8
La Libertad	6,1	0,9	1,8
Lambayeque	4,3	0,7	1,9
Lima	52,8	2,4	3,4
Loreto	1,8	0,3	1,2
Madre de Dios	0,1	0,5	2,0
Moquegua	0,7	1,2	3,7
Pasco	0,6	0,5	2,8
Piura		0,3	1,0
Puno		0,1	0,6
San Martín		0,1	0,8
Tacna		0,7	3,1
Tumbes		0,3	1,0
Ucayali		0,3	1,0

Fuente: Musgrave, 1986; cálculos del INDES.

De manera consistente, y como se ilustra en el Cuadro 11, el acceso de la población peruana resulta muy desigual. Dicho cuadro indica que menos del cinco por ciento del quintil más rico viaja más de una hora para llegar a un hospital o centro de salud, mientras que casi el 70 por ciento más pobre viaja tal distancia en más de una hora.

Cuadro 11
Perú: Tiempo de viaje (minutos)



Fuente. Birdsall y Hecht, 1995.

Cuadro 12
Equidad: Atención médica en Perú, 1984

Área	Población con algún síntoma (Porcentaje)	Población que busca atención médica (Porcentaje)
Costa	34,89	12,67
Montaña	30,05	5,53
Selva	36,03	7,65
Nacional	33,31	9,60
Urbana	32,51	12,15
Rural	34,62	5,45

Fuente: Musgrave (1986), Cuadro 2.

Cuadro 13
Cobertura de vacunación según el nivel de educación de la madre
-en porcentajes-

Nivel Educativo / Área	Ninguna	Alguna educación primaria	Educación primaria completa	Educación secundaria	Educación terciaria
Costa	31,59	41,97	50,60	60,23	69,66
Montaña	10,78	14,18	25,68	35,81	51,39
Selva	16,42	23,94	40,18	60,52	79,70
Nacional	16,17	26,62	42,23	55,73	65,28
Urbana	34,36	43,46	50,23	58,49	65,47
Rural	11,82	15,05	25,79	36,02	61,01

Fuente: Musgrove (1986), Cuadro 4

Los cuadros 12 y 13 nos señalan que estas desigualdades en insumos y acceso se traducen en grandes diferencias en el uso de los servicios de salud. Los datos de estos cuadros vienen de una encuesta nacional realizada en Perú en 1984 sobre nutrición y salud.

El Cuadro 12 señala que el 35 por ciento de la población en la costa (que incluye el centro metropolitano de Lima), el 30 por ciento de la población de la zona montañosa y el 36 por ciento de la zona selvática, presentan algún síntoma en las dos semanas previas al momento de realizar la encuesta. No obstante, mientras el 13 por ciento de la población costeña buscó atención médica, sólo el 6 por ciento de la población de la montaña y el 8 por ciento de la población de zonas selváticas buscaron atención médica. Asimismo, donde las proporciones de las poblaciones rural y urbana que presentaron algún síntoma resultan aproximadamente iguales (32,5% y 34,6% respectivamente), los habitantes urbanos buscaron atención médica con una frecuencia de dos veces la de los habitantes de zonas rurales. Estos datos evidencian una desigualdad en el *uso de los servicios* de salud. Nos dejan alguna duda sobre la desigualdad en el acceso, que podría ser causada por desigualdades en distancia o costos para llevar los servicios o desigualdades en el conocimiento o convencimiento sobre la disponibilidad o calidad de los servicios, y/o desigualdades en la capacidad de pagar por los servicios.

El Cuadro 13 ilustra otro análisis de desigualdades: las desigualdades en coberturas de vacunación, relacionadas con el nivel de educación de la madre. Independientemente de donde uno vive, si se nace de una madre más educada, habrá mayor posibilidad de ser debidamente vacunado. Si uno agrega los efectos ya discutidos de vivir en zona montañosa o selvática a los efectos de baja escolaridad de las madres, los pobres de estas zonas –mayoritariamente rurales– sufren desigualdades marcadas.

Estas conclusiones tienen implicaciones para las políticas de salud, pues indican que no basta enfocar inversiones en infraestructura en las zonas rurales sino además señalan que hay que difundir información, convencer sobre la disponibilidad y calidad de los servicios y educar con respecto a la importancia de ciertas intervenciones en salud. Por ende, no resultan suficientes las políticas que apoyan la oferta de servicios de salud; también hay que promover e inducir la demanda de esos servicios.

Sostenibilidad

“Sostenibilidad” ha sido un criterio de moda desde el auge del pensamiento ambientalista en los sesenta, y de allí surgen dudas sobre la compatibilidad de diversas iniciativas asociadas con el crecimiento y el desarrollo con el ámbito físico y biológico. Posteriormente surge una nueva dimensión de sostenibilidad, en lo que se refiere a la necesidad de contar con el apoyo continuo de determinados actores cuyo poder, participación y/o aportes resulta indispensable para que una iniciativa o una estrategia pueda mantenerse en el tiempo. Asimismo, la crisis de la deuda externa y las crisis fiscales de los años ochenta introdujeron otro elemento en la preocupación por la sostenibilidad: la capacidad de una iniciativa de mantener un adecuado flujo de recursos financieros para garantizar la continuidad de los efectos esperados. Como consecuencia del auge en el financiamiento provisto por la banca multilateral y los donantes bilaterales, los análisis de sostenibilidad también llegaron a incorporar el cuestionamiento de la capacidad para mantener una determinada iniciativa cuando no se cuenta con nuevas inyecciones de financiamiento internacional.

Se puede observar que la sostenibilidad tienen múltiples dimensiones: diversas percepciones de ésta en las últimas décadas han enfatizado alguna de ellas. Como consecuencia, el uso de la palabra “sostenibilidad” puede evocar ideas e imágenes muy distintas entre diversos individuos.

La palabra “sostener” significa “sustentar, mantener firme una cosa”. Viene del Latín *sub*, que significa “desde abajo”, y *tenere*, que significa “tener elevado”. La definición más amplia de la sostenibilidad resulta tautológica: la sostenibilidad es la capacidad de mantenerse o sostenerse. Una iniciativa es sostenible si persiste en el tiempo.

En general, la *sostenibilidad* ha sido definida de manera ambigua en sus aplicaciones a la política pública. Tal como sucede con el concepto de *equidad*, la ambigüedad del concepto ha sido un aliado, pues la definición ambigua permite entender que en la sostenibilidad radica un objetivo que se puede considerar universalmente deseable. Difícilmente se objeta que una iniciativa sea capaz de mantenerse a través del tiempo, aún cuando se agrega que la sostenibilidad requiere que se mantenga en armonía con otras dinámicas e iniciativas de su entorno. Como sugiere O’Riordan (1998):

“ ‘la sostenibilidad’ parece ser aceptada como el término de mediación diseñado para cerrar la brecha entre ‘desarrollistas’ y ‘ambientalistas’. Su simplicidad seductiva y su significado aparentemente auto-evidente han escondido su ambigüedad inherente”.

El concepto se define de manera tan amplia que casi todo el mundo puede identificarse con alguna interpretación de la sostenibilidad.

Una forma útil de clasificar las diversas definiciones podría ser por su unidad de análisis: un primer grupo de conceptualizaciones y de definiciones de las sostenibilidad tienen como unidad de análisis el modelo **macro** o la estrategia generalizada de consumo, crecimiento y desarrollo de la sociedad o de los grupos dominantes en la sociedad; un segundo grupo de interpretaciones se enfoca en una unidad de análisis **micro** –un determinado proceso, programa o proyecto. A continuación vamos a analizar cada uno de estos conjuntos de definiciones.

Sostenibilidad con una visión “macro”

El criterio de sostenibilidad adquirió un lugar permanente en el lenguaje de los diálogos sobre política pública a partir de los análisis críticos de los modelos de consumo, crecimiento y desarrollo que no garantizan capacidad alguna de sostener condiciones de vida parecidas a las actuales en un largo plazo. Estos análisis se enfocaban en las estrategias globales o nacionales de desarrollo y cuestionaban la capacidad de seguir sobre las sendas de desarrollo trazadas por las mismas.

Un conjunto amplio de definiciones de esta naturaleza ocupa un lugar predominante en la dimensión ambiental. Su unidad de análisis es macro, pues se refiere a los patrones de desarrollo o al proceso social en su conjunto y a las implicaciones intergeneracionales de los mismos.

John Pezzey (1989) publicó una lista de definiciones seleccionadas del concepto de sostenibilidad, que ilustra varias interpretaciones de la misma, desde la perspectiva macro. La lista incluye referencias a 27 interpretaciones o comentarios sobre el significado de “sostenible”, “sostenibilidad”, “uso sostenible”.

La lista incluye un conjunto de definiciones que cuestionan las implicaciones intergeneracionales de los actuales modelos de crecimiento, consumo y desarrollo. Por ejemplo:

- “el criterio de *sostenibilidad* sugiere que, como mínimo, las generaciones futuras no pueden dejarse en peores condiciones que las generaciones actuales” (Tietenberg, 1984).
- “la idea central de *sostenibilidad* es, entonces, el concepto de que las decisiones actuales no deberían impedir las perspectivas o posibilidades de mantener o mejorar los estándares de

vida futuros... Esto implica que nuestros sistemas económicos deben manejarse de tal manera que vivimos de los dividendos de nuestros recursos, manteniendo y mejorando la base de activos...” (Repetto, 1985).

Este concepto de sostenibilidad articular una demanda por cierta equidad y justicia intergeneracional. A través del criterio que representa la voz de las generaciones futuras:

- “El criterio de *sostenibilidad* requiere que las condiciones necesarias para acceso igualitario a la base de recursos sean cumplidas para cada generación” (Pearce, 1987).
- “Existe amplio consenso en que la implementación de políticas que hagan peligrar el bienestar de futuras generaciones que no están representadas en ningún foro político o económico es *injusto*” (Repetto, 1985).

Otras referencias citadas por Pezzey mantienen al concepto de sostenibilidad en un plano macro, pero incorporan además del concepto intergeneracional una crítica a la insostenibilidad de la inequidad intra-generacional y de la pobreza:

- “El concepto de desarrollo económico sostenible está directamente relacionado con el aumento del estándar material de la vida de los pobres en las comunidades, que se puede medir cuantitativamente en términos del aumento en alimentos, ingresos reales, servicios educativos y de salud, saneamiento y agua potable, provisiones de alimentos y dinero en casos de emergencia, etc. y solamente de manera indirecta en términos del crecimiento económico al nivel agregado (nacional). En términos generales, el objetivo primordial consiste en reducir la pobreza absoluta de los pobres del mundo, mediante la provisión de niveles de bienes duraderos y seguros que minimicen el agotamiento de recursos, la degradación ambiental, los choques culturales y la inestabilidad social” (Barbier, 1987).
- “El desarrollo sostenible es aquel desarrollo que cumple con las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de futuras generaciones para cumplir sus propias necesidades. Incorpora dos conceptos fundamentales:
 - El concepto de ‘necesidades’, en particular, las necesidades básicas de los pobres, a quienes se debe asignar prioridad primordial; y
 - La idea de limitaciones impuestas por el estado de tecnología y la organización social sobre la capacidad del ambiente para cumplir necesidades presentes y futuras” (Comisión Mundial sobre el Medioambiente y el Desarrollo, 1987).

Inicialmente, aparece la prioridad de la eliminación de la pobreza en la definición de sostenibilidad con base en el deterioro del medioambiente asociado con la pobreza: la explotación de recursos naturales en búsqueda de soluciones cortoplacistas a las necesidades básicas. En la medida que el concepto deje de enfocarse exclusivamente en la dimensión

biológica y adquiriera elementos socioeconómicos, se reconoce que la persistencia de pobreza e inequidad es socialmente insostenible y la satisfacción de necesidades básicas se convierten, por su propio mérito, en un elemento de la sostenibilidad (Tolba, 1987):

- (el desarrollo sostenible) ...se ha convertido en un artículo de fe, un apodo: un término muy frecuentemente utilizado pero poco explicado. ¿... qué significa realmente? En términos generales, el concepto de desarrollo sostenible incorpora:
 - (i) Asistencia a los muy pobres porque no les queda ninguna opción diferente al daño de su entorno ambiental;
 - (ii) El desarrollo auto-suficiente, dentro de los límites de recursos naturales;
 - (iii) El desarrollo costo-efectivo que se juzga por criterios económicos diferentes a los tradicionales: que no dañe la calidad ambiental ni reduzca la productividad del largo plazo;
 - (iv) La satisfacción de las grandes necesidades de control de salud, tecnologías apropiadas, seguridad alimenticia, agua potable y habitación para todos;
 - (v) La introducción de iniciativas centradas en las personas; es decir, que los seres humanos sean los recursos de su propio desarrollo.

Estas visiones más macros de la sostenibilidad incorporan consideraciones éticas de justicia intergeneracional e intra-generacional. O’Riordan (1988) explica dichas consideraciones:

“la sostenibilidad es un fenómeno ...que abarca normas éticas relacionadas con la supervivencia de toda materia viva, con los derechos de las futuras generaciones y con las instituciones responsables por garantizar que dichos derechos sean tomados en cuenta en las políticas y acciones...”

Las definiciones “micro” de la sostenibilidad

Otras definiciones de sostenibilidad se asocian principalmente en la literatura de las organizaciones multilaterales de financiamiento de proyectos y programas de desarrollo. Estas definiciones surgen a raíz del cuestionamiento del verdadero impacto del financiamiento multilateral y bilateral sobre el desarrollo, particularmente porque se cuestiona la capacidad de los programas y proyectos financiados para mantenerse una vez que se acabe el período de financiamiento internacional. Por tanto, su unidad de análisis es más delimitado –más micro- que las definiciones anteriores.¹⁸

¹⁸ El contenido sustantivo de las definiciones podría aplicarse igualmente a la sostenibilidad del desarrollo de un país dependiente de financiamiento y de intervenciones externas. Por tanto, la definición no tiene una naturaleza intrínsecamente micro.

- “El término de ‘sostenibilidad del programa’ significa la capacidad del programa para llevar a cabo sus actividades y servicios de manera continua, en búsqueda del cumplimiento de sus objetivos...” (Khandker, Khalily y Khan, 1995).
- “Para los propósitos de este análisis, la sostenibilidad se define como la continuidad por parte del programa en la entrega de sus servicios o en el mantenimiento de sus beneficios, después de terminar el apoyo técnico, gerencial y financiero del donante” (AID, 1987).
- “El término ‘sostenibilidad’ describe la capacidad de un proyecto para mantener un nivel aceptable de flujos de beneficios durante toda la vida económica (Banco Mundial, 1986).
- “El grado de sostenibilidad de un proyecto se mide por el porcentaje de los bienes y servicios iniciados por el proyecto que todavía se entregan y se mantienen cinco años después de la terminación de recursos del donante, la continuación de la acción local estimulada por el proyecto y la generación de servicios e iniciativas sucesores como resultado de la capacidad local construida por el proyecto” (George Honadle y Ferry VanSant, 1985).

La unidad de análisis micro de estas definiciones facilita una reflexión sobre la sostenibilidad de un determinado programa, iniciativa o proceso. No obstante, resultan limitadas a intereses particulares de los actores involucrados en las decisiones sobre el financiamiento externo.

Aún manteniendo la unidad de análisis micro, se podría ampliar la definición de sostenibilidad para contemplar diversas fuentes de vulnerabilidad de una determinada iniciativa de desarrollo por eventos o dinámicas que podrían afectar la continuidad en su capacidad de mantener la oferta de sus beneficios. Una definición alternativa de la sostenibilidad de una determinada iniciativa, consistente con esta definición, es brindada por G. R. Conway (1983):

“La sostenibilidad se puede definir como la capacidad de un sistema para mantener su productividad a pesar de una conmoción mayor...”.

Esta definición de la sostenibilidad, que viene de la agricultura, reconoce que iniciativas productivas de muy alto rendimiento pueden depender de prácticas que resultan insostenibles en el sentido agronómico o ecológico. Asimismo, una iniciativa en los sectores sociales que inicialmente genera soluciones concretas puede resultar insostenible frente a resistencias políticas, incapacidad de mantener el interés en la población objetivo o incapacidad de mantener el aporte de mano obra voluntario (a manera de ejemplo).

Esta definición de sostenibilidad equivale a plantar una hipótesis con respecto a los factores de riesgo de la iniciativa que se está analizando. Esta visión de la sostenibilidad se concentra en la definición de los factores externos que amenazan el mantenimiento de la capacidad de seguir generando los beneficios de la iniciativa.

Esta visión de sostenibilidad se enfoca en una relación unidireccional de la sostenibilidad: analiza los impactos del entorno (multi-dimensional) sobre el programa o proyecto. Así, se visualiza el entorno como la fuente de riesgos y la sostenibilidad resulta de la capacidad de reaccionar y asimilar las conmociones que el entorno genere.

En 1990, el Banco Mundial publicó una nueva interpretación de la sostenibilidad que no incorpora referencias al concepto de riesgos o vulnerabilidades. Propone que “la mayoría de las operaciones de desarrollo incorporan seis tipos de capital: humano, natural, cultural, institucional, físico y financiero.

Un análisis de la experiencia con más de 550 operaciones muestra que “la sostenibilidad depende del logro de un equilibrio apropiado entre los varios tipos de capital”¹⁹ (Banco Mundial 1990). Para ejemplificar plantea: “un proyecto que crea nuevo capital físico (tal como obras de riego o infraestructura escolar) tendrá poca probabilidad de sostenerse si no hay suficiente capital institucional y humano (personal capacitado y organizado de manera que pueda trabajar eficientemente) para aprovechar la nueva infraestructura”.

Esta interpretación de la sostenibilidad reconoce que las vulnerabilidades de una iniciativa no se limitan a la dimensión financiera. Además, permite ver una relación de doble vía entre el entorno y la iniciativa que se analiza. Es decir, permite entender que la sostenibilidad depende tan sólo del impacto del entorno sobre la iniciativa, sino también depende de impactos de la iniciativa sobre el entorno.

Esta interpretación, entonces, extiende un puente con las definiciones más macros de la sostenibilidad. Indica que para que una determinada iniciativa sea sostenible, el entorno tiene que ser consistente con las necesidades de la iniciativa; pero, también impone demandas sobre la iniciativa para que sea armoniosa con el entorno. La sostenibilidad, entonces, depende de determinadas características y comportamientos del entorno y de la iniciativa –de la armonía entre los dos.

Análisis de la sostenibilidad de una iniciativa en los sectores sociales

Esta última definición de la sostenibilidad resulta particularmente aplicable al análisis de las iniciativas en los sectores sociales. La evolución reciente de la discusión sobre el significado de la sostenibilidad ha conducido a que los análisis de sostenibilidad de dichas iniciativas se centren en la identificación del tipo de capital que se presenta con deficiencias cuantitativas y/o cualitativas y en el juicio de la capacidad de la iniciativa para superar el riesgo que dicha

¹⁹ Banco Mundial. 1990. “Sustainability of Development Operations” en *Evaluation Results for 1998: Issues in World Bank Lending Over Two Decades*. Operation Evaluation Department, Washington, D.C.

deficiencia implique. Este enfoque de la sostenibilidad nos obliga a preguntar, por ejemplo, si la apropiación por parte de la comunidad beneficiario es suficiente como para garantizar el capital político y humano para sostener la iniciativa. Se cuestiona si hay provisiones de capital financiero suficiente no sólo para superar las fases iniciales de la iniciativa, sino para mantenerla en sus diferentes fases.

Cuando preguntamos a los participantes de los cursos de capacitación del INDES sobre la sostenibilidad, les pedimos completar la frase “un programa social resulta sostenible si...”. El 43 por ciento de las respuestas recopiladas define la sostenibilidad con en la presencia de algún tipo de capital que se considera crítico para garantizar la capacidad de la iniciativa de sostenerse en el tiempo. A manera de ejemplo se presentan las siguientes definiciones de sostenibilidad:

- Una iniciativa resulta sostenible si consolida los mecanismos de su propia producción temporal, sin necesidad de intervenciones externas.
- Una iniciativa resulta sostenible si su lógica de financiamiento se reproduce sin apoyo externo, se institucionaliza, no se superpone con otras lógicas de provisión de servicios y es sinérgica con el desarrollo del ecosistema.
- Una iniciativa resulta sostenible si se inicia con suficiente apoyo económico y político para superar las conmociones que se generan, logra mantener dicho apoyo y cuenta con una solidez técnica que le permita perdurar en su capacidad de lograr los objetivos.

Esta reflexión ha inducido al Banco Mundial a definir una calificación de sostenibilidad de sus programas o proyectos que depende de un amplio conjunto de factores y consideraciones que son analizados con el fin de determinar si se considera la probabilidad de que se produzca un estrangulamiento o un obstáculo y la vulnerabilidad del éxito del proyecto o programa al producirse dicha obstrucción. Así, se asigna una calificación de sostenibilidad: “probable”, “incierto” o “improbable”. Los factores contemplados se agrupan en ocho categorías (Banco Mundial, 1996):

- **Factores económicos:** como el grado de dependencia del éxito del proyecto depende de determinadas políticas macroeconómicas y la probabilidad de que éstas continúen o mejoren;
- **Elementos externos:** como el grado en que los logros del proyecto dependen de factores exógenos como los términos de intercambio; los precios de las materias primas cuyo precio es muy volátil; o la situación política de los países vecinos;
- **Factores financieros:** particularmente la probabilidad de que el proyecto pueda generar ingreso suficiente o recibir asignaciones presupuestarias suficientes en el futuro (considerando el desarrollo más probable de la situación fiscal del país);

- **Factores técnicos:** contemplando el grado en que los logros del proyecto dependan de las mejoras tecnológicas, uso más eficiente de los insumos, aumentos en los productos o e los flujos de recursos o materias primas o de mejoras en la productividad;
- **Factores sociales:** la adecuación de la participación comunitaria y los incentivos para los beneficiarios como para garantizar la apropiación del proyecto o programa por parte de la comunidad de usuarios o beneficiarios;
- **Factores ambientales:** el grado en que el proyecto afecte el entorno físico-biológico y/o el abastecimiento de recursos renovables y no renovables;
- **Factores institucionales:** se procura determinar el grado para que se produzca y/o se mantenga el ambiente institucional necesario para la entrega sostenible de los beneficios del programa o proyecto;
- **Gobernabilidad:** se procura determinar si hay suficiente apropiación del programa o proyecto por parte del gobierno y los beneficiarios para facilitar la sostenibilidad del mismo y la sensibilidad del proyecto o programa a los cambios políticos probables.

La aplicación de los criterios en los procesos de formación y gestión de las políticas y programas sociales

La reflexión sobre eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad se justifica por la necesidad de esclarecer el significado y las múltiples interpretaciones de estos términos, para que sean utilizables y utilizadas en los procesos de formación y ejecución de las políticas y programas sociales. La discusión sobre sus significados será un ejercicio semántico y académico si los criterios no son aplicados a los análisis y los diálogos que apoyan la formación y la gestión.

Hasta ahora, la utilización de los criterios ha sido persistentemente inconsistente i insuficiente. El criterio comúnmente aplicado es la eficacia. Es frecuente el análisis del cumplimiento de los objetivos, particularmente de los objetivos operativos.

Por ejemplo, en esfuerzos de capacitación es común hacer seguimiento del número de cursos y capacitados. Recientemente, ha surgido un movimiento para insistir no solo en la eficacia medida por cumplimiento de objetivos operacionales, sino también de los intermedios y finales. Esto implicaría que habría que hacer también un seguimiento de comportamientos e impactos de la capacitación en la vida de los capacitados.

El criterio de eficiencia ha recibido el tratamiento de saludo de bandera. En muchos casos, se analiza la eficiencia en el proceso inicial, cuando se compara una alternativa con otra; pero,

pocas veces se revisa la eficiencia para cuestionar si las proyecciones iniciales efectivamente representaban la eficiencia de la alternativa seleccionada. Asimismo, en años recientes, los llamados por mejor uso de los recursos públicos ha creado una mayor conciencia sobre la eficiencia, sin todavía haber traducido el análisis de la eficiencia en una herramienta cotidiana de los responsables y gerentes de las políticas y programas sociales. Nuevamente, cuando se ha restado atención a la eficiencia, ha sido particularmente en relación con los objetivos operativos. Por ejemplo, se conoce el costo por metro cuadrado de las construcciones escolares o el costo de capacitación por enfermera capacitada. Poco se ha hecho para mirar relaciones entre los costos y sus correspondientes impactos (CEPAL, 1995).

La equidad es el criterio que más y más se utiliza para justificar las intervenciones en los sectores sociales. No obstante, en general nos referimos a la equidad en términos abstractos y suponemos que unas iniciativas particularmente focalizadas en los pobres contribuirán a una mejor equidad. Curiosamente, entonces, en búsqueda de la equidad, se están haciendo las separaciones ya existentes y proponiendo soluciones particulares para los grupos que queremos recompensar por las inequidades existentes e históricas. La especificación de lo que se busca en la equidad, definiendo la igualdad ¿de qué? apoya la capacidad de analizar las opciones y examinar las políticas y programas en marcha.

Las aplicaciones de sostenibilidad típicamente se han restringido a las aplicaciones ambientales y los cuestionamientos del financiamiento de determinadas iniciativas una vez terminado el financiamiento internacional. El concepto multi-dimensional de la sostenibilidad ha surgido muy recientemente.

Por tanto, los criterios discutidos en esta reflexión confirman un conjunto de términos que ofrecen mucho potencial a los profesionales de los sectores sociales. El INDES propone que los cuatro criterios lleguen a formar una columna vertebral de los diálogos y debates sobre las opciones de políticas y programas así como de la evaluación de políticas y programas en marcha.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1998. *América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. 1999. *World Development Indicators*. CR-Rom. Washington, D.C.
- _____. 1996. *Annual Review of Evaluation Results 1995*. Vol. I. November 15. Washington, D.C.
- _____. 1996. *Annual Review of Evaluation Results. 1995*. Vol. II, World Bank Operations Evaluation Department, Report No. 16110. Washington, D.C.
- _____. 1994. *Poverty Alleviation and Social Investment Funds*. The World Bank Discussion Papers No. 261: Washington, D.C.
- _____. 1988. *Evaluation Results for 1998. Issues in World Bank Lending Over Two Decades*. Washington, D.C.
- _____. 1986. *Sustainability of Projects: Review of Experience in the Fertilizer Subsector*. Washington, D.C.
- Barbier, Edward B. 1987. "The Concept of Sustainable Economic Development" en *Environmental Conservation*. 14 (2), pp. 101-110 (citado por Pezzey, 1989).
- _____. 1996. *Informe de Progreso Económico y Social en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Birdsall, Nancy y Robert Hecht. 1995. *Swimming against the Tide: Strategies for Improving Equity in Health*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, documento de trabajo.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 1995. "El papel de la evaluación en las políticas sociales para la equidad y la transformación productiva". Presentado en la Reunión Técnica de Seguimiento de la Cumbre Social, Buenos Aires, Argentina.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco. 1992. *Evaluación de proyectos sociales*. México: Siglo Veintiuno.
- Comisión Mundial sobre el Medioambiente y el Desarrollo. 1987. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

- Conway, G. R. 1983. *Agrosystem Analysis*. ICCET Series E, No. 1. London: Imperial College. Citado en Clem Tisdell, 1988, en “Sustainable Development: Differing Perspectives of Ecologists and Economists, and Relevance to LDC’s” en *World Development*, Vol. 16, No. 3, pp. 373-384.
- De Kadt, Emanuel y Renato Tasca. 1993. *Promoting Equity: A New Approach from the Health Sector*. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud. (Centros Colaboradores de la OPS/OMS).
- Diccionario de la Lengua Española. 1984. *Vigésima primera edición*. Madrid: Real Academia Española.
- Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado. 1995. Ediciones Larousse.
- Diccionario Planeta de la Lengua Española Usual. 1982. Editorial Planeta, S. A.
- Dixton, John A. y Louise A. Fallon. 1989. *The Concept of Sustainability: Origins, Extensions, and Usefulness for Policy*. The World Bank, Environment Department. Documento de Trabajo No. 1989-1. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Foxley, Alejandro, Eduardo Aninat, José Pablo Arellano y Organización Internacional del Trabajo. 1979. *Redistributive Effects of Government Programmes: The Chilean Case*. Oxford, New York: Pergamon Press.
- Friedman, Milton. 1982. *Capitalism and Freedom*. Segunda Edición. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.
- Fundación Mexicana para la Salud. 1994. *Calidad y eficiencia en las organizaciones de atención a la salud*. Documentos para el análisis y la convergencia, No. 8, México.
- Glaessner, Philip J.; Lee, Kye Woo, Ana María San’t Anna y Jean-Jacques St. Antoine. 1994. *Poverty Alleviation and Social Investment Funds: The Latin American Experience*, No. 271. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Goodman, Margaret; Samuel Morley, y Elaine Zuckerman. 1997. *Social Investment Funds in Latin America: Past Performance and Future Role*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, marzo.
- Honadle, George y Gerry VanSant. 1985. *Implementation for Sustainability: Lessons from Integrated Rural Development*. West Hartford, CT: Kumarian Press.

- Jorgensen, Steen; Grosh, Margaret y Mark Schacter. 1991. *Easing the Poor Through Economic Crisis and Adjustment: The Story of Bolivia's Emergency Social Fund*. Latin America and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program. Mayo.
- Khandker, Shahidur R.; Baqui Khalily y Zahed Khan. 1995. *Grameen Bank, Performance and Sustainability*. Documento de Discusión No. 306. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Larrañaga, Oswaldo. 1997. "Chile: A Hybrid Approach" en Elaine Zuckerman y Emanuel de Kadt (comps.). *The Public-Private Mix in Social Services*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lockheed; Marlaine; Hanushek, Eric. 1998. Improving Educational Efficiency in Developing Countries: What Do We Know? en *Compare*, Vol. 18, No. 1.
- Luna, Eduardo y Richard Wolfe. 1993. "A Feasibility Report on the Assessment of Mathematics and Science Education in Latin America". Manuscrito.
- Meriam-Webster, Inc. 1996. *Webster's Third New International Dictionary of the English Language*. Unabridged. Massachusetts, U.S.A.
- Moliner, María. 1998. "Diccionario del uso del español, 2da. Edición". *Herederos de María Moliner*. Editorial Gredos, S.A.
- Mostafa K. Tolba. 1987. *Sustainable Development – Constraints and Opportunities*. London: Butterworths.
- Musgrave, Phillip. 1986. "Measurement of Equity in Health" en *World Health Statistics Quarterly*, Vol. 39.
- O'Riordan, Timothy. 1988. "The Politics of Sustainability" en R. K. Turner *Sustainable Environmental Management: Principles and Practice*. London: Belhaven Press.
- Oxford English Dictionary. 1971. Unabridged, London: Oxford University Press, London.
- Pearce, David W. 1987. "Foundations of an Ecological Economics" en *Ecological Modeling*, Vol. 38, pp. 9-18 (citado en Pezzey, 1989).
- Pezzey, John. 1989. *Economic Analysis of Sustainable Growth and Sustainable Development*. Documento de Trabajo No. 15, marzo. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Psacharopoulos, George y Harry Anthony Patrinos. 1996. *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Phillips, Margaret; Tina Sanghvi; Rubén Suárez; John McKigney y John Fiedler. 1996. “The Costs and Effectiveness of Three Vitamin A Interventions in Guatemala” en *Social Science and Medicine* No. 12, pp. 1661-1668.
- Puryear, Jeffrey. 1997. *La educación en América Latina: Problemas y desafíos*. Santiago de Chile: PREAL, Serie de Documentos No. 7.
- Rae, Douglas. 1981. *Equalities*. Cambridge, Massachusetts y Londres: Harvard University Press.
- Rawls, John E. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Repetto, Robert. 1985. “Paying the Price – Pesticide Subsidies in Developing Countries”. *Research Report* No. 2 (citado en Pezzey, 1989). Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Roemer, John. 2000. *Equalizing Opportunities for Human Development (in one country)*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, SDS/POV, Documento de Trabajo No. 106.
- Scriven, Michael. 1991. *Evaluation Thesaurus*. Fourth Edition. Newbury Park: Sage Publications.
- Selowsky, Marcelo. 1979. *Who Benefits from Government Expenditure?: A Case Study of Colombia*. Banco Mundial: Oxford University Press.
- Sen, Amartya. 1997. “Editorial: Human Capital and Human Capability”, en *World Development*, Vol. 25, No. 12, pp. 1959-1961.
- _____. 1995. *Inequality Reexamined*. New York: Cambridge, Massachusetts: Russell Sage Foundation, Segunda Edición.
- Shahidur, R. Khandker, Baqui Khalily y Zahed Khan. 1995. *Grameen Bank: Performance and Sustainability*. Documento de Discusión No. 306, p. 36. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Sheahan, John y Enrique V. Iglesias. 1998. Kinds and Causes of Inequality in Latin America en N. Birdsall, C. Graham y R. Sabot, eds. *Beyond Tradeoffs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y The Brookings Institution.
- Stewart, Frances y Willem Van Der Geest. *Adjustment and Social Funds: Political Panacea or Effective Poverty Reduction?* Chapter 5, pp. 109-137.

- Tietenberg. 1984. *Environmental and Natural Resource Economics*. Glenview, IL: Scott, Foeman and Co. (citado en Pezzey, 1989).
- Tisdell, Clem. 1988. “Sustainable Development: Differing Perspectives of Ecologists and Economists, and Relevance to LDC’s”, en *World Development*, Vol. 16, No. 3, pp. 373-384.
- Turner, R. K. (1988). *Sustainable Environmental Management: Principles and Practice*. London: Belhaven Press.
- United States Agency for International Development (USAID). 1987. *Development Assistance and Health Programs: Issues of Sustainability*. Documento No. 23, octubre. Washington, D.C.: Agency for International Development.
- Valadez, Joseph y Michael Bamberger. 1994. *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries. A Handbook for Policymakers, Managers and Researchers*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Instituto de Desarrollo Económico.
- Westen, Peter. 1982. “The Empty Idea of Inequality” en *Harvard Law Review*, Vol. 95, No. 3, enero.
- Wiesner Duran, Eduardo. 1993. *From Macroeconomic Correction to Public Sector Reform: The Critical Role of Evaluation*. Discussion Paper No. 214. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Wilber, Charles K. y Kenneth P. Jameson. 1983. *An Inquiry into the Poverty of Economics*. Notre Dame y Londres: University of Notre Dame Press.