

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

*Karen Mokate  
Junio, 1999*

- **Eficacia**
- **Eficiencia**
- **Equidad**
- **Sostenibilidad**
- **La aplicación de los criterios en los procesos de formación y gestión de las políticas y programas sociales**

### *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 les podrían complementar. No obstante, estos cuatro constituyen un conjunto prioritario de criterios, por relacionarse con la misma relevancia e impactos de las políticas y programas y por haber logrado un uso convencional y común en el diálogo sobre políticas y programas. Reflejan un conjunto particularmente relevante para el análisis de iniciativas apoyadas con dineros públicos, pues reflejan algunos aspectos del rol de 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 para 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, tratamos de aportar una recopilación de diversos entendimientos de cada término, con el fin de aportar sensibilidad con respecto a las referencias que diferentes individuos pueden estar haciendo al usar un mismo término. Así, se espera generar 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, es derivado de *facere*, que significa “hacer o lograr”. El *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española* señala que “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”<sup>1</sup>.

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 que se diseñara. Una organización *eficaz* cumple cabalmente la misión que le da razón de ser.

Para lograr total claridad sobre la eficacia, hace falta precisar lo que constituye un “objetivo”. Particularmente, necesitamos estipular que un objetivo bien definido explicita lo que se busca generar, incluyendo la calidad de lo que se propone. Asimismo, un objetivo debe delimitar el tiempo en que se espera generar 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*<sup>2</sup>

---

1 Traducción de la autora.

2 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.

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”. A lo largo de dieciocho meses en 1997 y 1998, pedimos a diversos grupos de profesionales comprometidos en el diseño y gerencia de políticas y programas sociales definir eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad.<sup>3</sup> Recopilamos 262 respuestas. De estas, 221 (el 84 %) han indicado 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 presentan múltiples versiones de la definición, pues muchos explicitan que la eficacia implica cumplir objetivos, teniendo en cuenta calidad y/o tiempo y otros dejan estas dimensiones implícitas. Un 8% de los que responden asocia (equivocadamente) la eficacia con algún juicio sobre costos o el uso de recursos. Un 8% adicional define la eficacia de otra manera, que frecuentemente incorpora la idea 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 sinónimas y se pueden utilizar en forma intercambiable. Vienen las dos palabras de la misma raíz *etimológica* y sus definiciones generales (de diccionario) son parecidas.<sup>4</sup> El Diccionario Webster’s asocia los dos términos directamente, pues utiliza efectividad (“effectiveness”) para definir eficacia (“efficacy”).<sup>5</sup>

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

---

3 Participantes en los cursos 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 INDES para Formadores en Gerencia Social, realizados en Washington, D.C. en 1998.

4 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.

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

una medida que reconocería resultados diferentes a los que fueron esperados en la delimitación de los objetivos de la iniciativa.<sup>6</sup>

## **Eficiencia**

La definición y la interpretación de la *eficiencia* resultan más complejas que en el caso de *eficacia*. Hay muchas más interpretaciones del concepto de eficiencia y algún grado de prejuicio 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 solo contó con 109 respuestas.<sup>7</sup>

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 sean sinónimas. María Moliner presenta una definición con una matiz ligeramente diferente que parece sugerir que la eficiencia califica la manera en que los objetivos sean realizados; señala que la eficiencia “se aplica a lo que realiza *cumplidamente* la función a que está destinado”.<sup>8</sup> El Diccionario Larousse explícitamente incluye en su definición tanto los insumos utilizados como los resultados logrados; señala que la eficiencia consiste en “la virtud para lograr algo. 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”.

---

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

7 109 de las 262 respuestas (42%) señalan que la eficiencia contempla tanto el cumplimiento de objetivos como también un uso adecuado de recursos y/o minimización de costos. Otras 79 sugieren que la eficiencia sólo considera la minimización de costos o el uso adecuado u “óptimo” de recursos. 50 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” ó “si tiene buen control”.

8 Itálica agregada por la autora.

Curiosamente, todos los diccionarios del inglés que consultamos incorporan la relación medios-fines (o “insumos-logros”) en su definición de eficiencia,<sup>9</sup> aunque muchos diccionarios del castellano no incluyen ninguna referencia al uso de insumos o recursos.

En las aplicaciones de *eficiencia* al análisis de políticas, la eficiencia típicamente 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 Hanushek (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 a lo demás igual”.

Conforme a estas definiciones, nosotros 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 resulta ineficiente (o menos eficiente).

La referencia a “costos” 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 tanto, podría referirse al uso (sacrificio) de tiempo, al desgaste o deterioro de un recurso ambiental (aunque éste no sea transable) o al deterioro o sacrificio de otro “bien” no tangible como el capital social, la solidaridad ciudadana o la confianza, entre otros.

Al preguntar a 262 profesionales participantes en los cursos INDES cómo definirían un *programa eficiente*, 70 indican que es eficiente si cumple sus objetivos, con un uso adecuado, racional u óptimo de recursos; 39 indican que es eficiente si cumple sus objetivos; 36 señalan que un programa es eficiente si maneja sus recursos adecuadamente o racionalmente; 19 afirman que un programa que cumple sus objetivos con el presupuesto programado resulta eficiente; 17 consideran que es eficiente si se ejecuta el plan de trabajo en la forma que fue previsto; y 9 personas sugieren que el programa es eficiente si se cumple en el menor tiempo posible.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Aunque algunos lo incorporan en su segunda definición.

<sup>10</sup> Once personas adicionales dieron una definición alternativa de eficiencia. Cada uno de estas 11 dieron una respuesta diferentes a las demás.

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

Esta asociación – al presentarse aisladamente - se presta fácilmente a una interpretación “*minimista*” 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.<sup>11</sup> Mas bien se pone un estándar a la minimización de costos: *cumplir el objetivo, a mínimo costo o generar el mayor logro, para un determinado costo.*

### ***Eficiencia técnica y eficiencia económica***

Para aportar a una mayor claridad de 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” (en unidades de energía) de diversas técnicas o tecnologías de producción. Diferentes insumos se miden en alguna unidad energética para expresar un “costo” total de lograr el resultado.

En la práctica de análisis de políticas sociales, la eficiencia técnica sería una medición cuyas unidades de medida son unidad de producto (o logro) por unidad de insumo. Ejemplos podrían ser niños vacunados por hora-persona comprometida en la campaña de vacunación o número de controles prenatales por promotor de salud por mes. No obstante, dichas mediciones no necesariamente captan los costos totales de lograr el resultado esperado.

Estas unidades de medición limitan el uso del criterio de eficiencia técnica. Solo resulta útil para aquellos casos en que se quieren comparar diferentes maneras de lograr un determinado logro, con relación a un determinado resultado. Por ejemplo, se podría utilizar para comparar diversas maneras de superar el fracaso escolar, en términos de cada insumo. La eficiencia técnica mediría el impacto que tiene cada propuesta sobre el fracaso escolar y el uso del insumo relevante (tiempo del maestro, tiempo de computadora, textos y materiales, etc.). Al comparar el uso de tutores pares (caso en que los estudiantes toman un papel en apoyar el aprendizaje de sus compañeros y, de paso, mejoran su propio aprendizaje) y tutoriales computarizados, se podría tener que el uso de tutores pares resulta ser más eficiente que el uso de los tutoriales computarizados en el uso de tiempo de computadoras y textos pero muy demandante (menos eficiente) en el uso del tiempo del

---

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

maestro. El uso de unidades físicas de los insumos para la expresión de eficiencia nos limita la capacidad de concluir cuál proceso es, en términos generales, más eficiente.

La necesidad de comparar procesos que utilizan insumos diferentes o que utilizan múltiples insumos en proporciones diferentes. Dicho interés nos ha conducido al concepto de eficiencia económica. Esta medida concreta el criterio de eficiencia en una medición de unidades de producto (o logro o efecto, impacto) por 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. Si la iniciativa A y la B tienen los mismos costos, pero A produce mayor impacto social (logra más del objetivo social), A va a ser más costo-efectivo 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.

### ***Una nota sobre la eficiencia, vista por el economista***

El economista define “eficiencia” en una forma genérica de la siguiente manera: un sistema está eficiente cuando no hay ninguna forma de redistribuir los recursos que permitiera que alguien (o algunos) tendría(n) mayor bienestar o satisfacción sin que otro (u otros) tuviera(n) menor bienestar o satisfacción. La eficiencia de asignaciones de recursos y procesos productivos se juzgan a la luz de asignaciones alternativas y sus impactos sobre el bienestar de la población. Se refiere a esta eficiencia como la “eficiencia Paretiana”, en referencia al economista italiano quien desarrolló una teoría sobre comparaciones de diversas asignaciones en la economía y sus impactos sobre el “bienestar social”.

Esta definición resulta ser de muy difícil aplicación práctica, pues una aplicación rigurosa del concepto nos obligaría a medir el “bienestar” o la satisfacción de las personas y de la sociedad. El concepto de bienestar resulta ser una abstracción que ha apoyado mucho el avance de la teoría económica pero no ha permitido aplicaciones prácticas de las mediciones de eficiencia.

Diversas técnicas y metodologías buscan maneras de encontrar aproximaciones a la medición de bienestar. Por ejemplo, el análisis costo-beneficio intenta interpretar el comportamiento de los individuos en los mercados y utilizar estas interpretaciones para diseñar estrategias de valoración (directas e indirectas) para asignar valor monetario a los

bienes, servicios y amenidades que contribuyen al bienestar de los miembros de la sociedad.

### ***Eficiencia interna y eficiencia externa***

Se refiere a “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 educativa es analizada con base en los procesos que ocurren dentro del servicio 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 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 de aprendizaje (un producto no-monetario) de la educación a los costos de los insumos educativos...” mientras que “con ‘eficiencia externa’ nos referimos a la razón de productos monetarios 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 un beneficio monetario. También resulta simplista pensar que ningún efecto u 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***

Si la eficacia mide el grado en que se cumplen los objetivos y la eficiencia, el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible, uno podría concluir que *para ser eficiente, una iniciativa tiene que ser eficaz*. Concretamente, nosotros consideramos que la eficacia es necesaria (sin ser suficiente) para lograr la eficiencia.

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”. Parece haber dos formas de pensar que justifican ese lenguaje:

- primero, algunos que hacen este tipo de referencia están pensando que “eficiencia” y “minimización de costos” sean sinónimos. Si uno considera que la eficiencia meramente nos obliga a reducir costos, resulta totalmente viable contemplar una iniciativa supuestamente “eficiente” (por haber

minimizado costo) y, a la vez, ineficaz. Consideramos esta conceptualización una equivocación, basada en una perspectiva sesgada o simplificada de la eficiencia.

- un segundo enfoque que permitiría pensar 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 juzgar la *eficiencia* con respecto a los objetivos operativos (u objetivos intermedios) de la misma iniciativa.

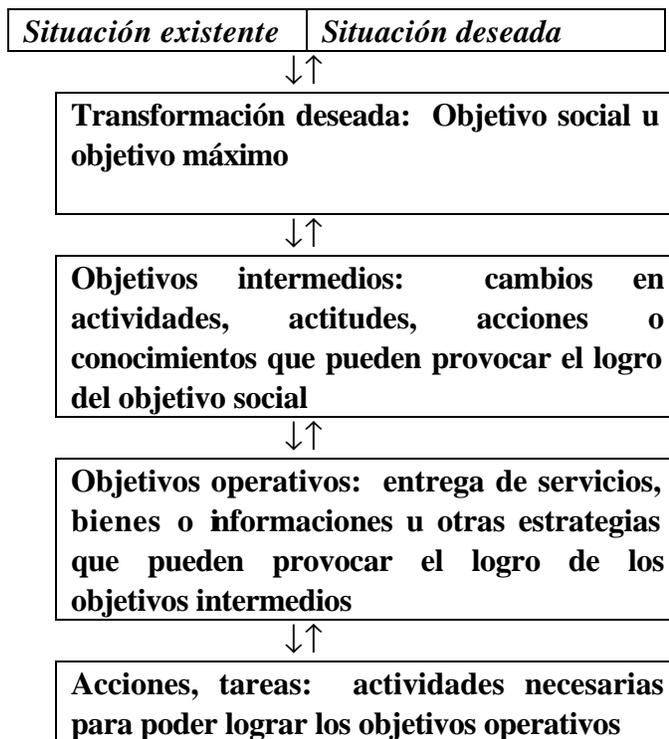
Aunque este enfoque parecería incorporar una asimetría (por la forma que se entiende “objetivo” en una forma para el análisis de la eficiencia y en otra forma para entender eficacia), resulta muy común. Por ejemplo, al referirse a los fondos de inversión social, se suele escuchar que los fondos han demostrado 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, por que 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 cadena causa-efecto o una cadena medios-fines. Una iniciativa se basa en una gran *jerarquía de objetivos*.

La Figura 1 nos ilustra el conjunto jerarquizado de objetivos que conforma y da 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 conocer y diagnosticar la situación actual de la población y de conceptualizar y consensuar una situación deseada, mejorada y alcanzable (i.e. no quiere decir utópica y sin restricciones de la realidad). El contraste en la situación actual y una situación deseada nos permitiría definir una transformación deseada, que estipula determinadas condiciones de vida de la población objetivo que se espera modificar. 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 en la población objetivo. Por ejemplo, para el objetivo máximo de reducir la mortalidad por accidentes automovilísticos, proponemos un objetivo intermedio de 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 definen un conjunto de *objetivos operativos* que permiten lograr los objetivos intermedios. A este nivel, se suele definir un conjunto de objetivos relacionados con la entrega de algún servicio, algún bien o alguna información a la población objetiva.

En la medida que avancemos en la especificación de los objetivos, nos trasladamos de objetivos sociales y macros hacia objetivos cada vez más operativos y micros.

Este 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 lograran 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 objetivas, no resultaron *eficaces*. *Tampoco fueron eficientes*. No lograron producir el cambio social para el cual fueron propuestos y, por 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.

Nos 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).

Los malos entendimientos que se producen en un diálogo sobre la relación entre eficacia y eficiencia se suelen producir por estar referenciando diferentes niveles de la jerarquía de objetivos. Es muy común referenciar “eficiencia” al nivel de los objetivos operativos, y “eficacia” al nivel del objetivo máximo u objetivo social. Al clarificar nuestras referencias con respecto al nivel de objetivos que utilizamos para juzgar eficiencia y/o eficacia, las discrepancias en la forma que utilizamos la terminología se reducen significativamente.

### ***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 rescata sus bondades (eficiencias) en la satisfacción de algunas necesidades básicas de las poblaciones pobres de América Latina y el Caribe. A continuación, vamos a mirar algunos análisis de eficacia y eficiencia de los fondos, sin caer, en la tentación de entrar a hacer conclusiones o recomendaciones sobre los fondos, sino concentrando 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 las 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 los fondos han sido asignados un rol 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 el 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 la generación de ingresos. Goodman et al (1997) concluyen que el alcance de los fondos es muy limitado frente a dichos objetivos. En el caso que ellos consideran el más exitoso en este aspecto, el primero fondo de inversión social en Bolivia, el

Fondo de Emergencia Social (FSE), se generaron 21.000 empleos por año en 1988 y 1989, lo que equivale al 1% 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) concluyen que los empleos generados por el FSE resultaron ser marginales, teniendo "sólo...un impacto pequeño sobre sueldos en el 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% de los trabajadores del FSE habrían estado en el 40% más pobre de la distribución de 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 empleos temporales;
- los recursos no fueron asignados a los más pobres de los 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 donde bien no estaban generando empleos e ingresos sostenibles, estaban haciendo un aporte abrumador en el acceso por parte de las poblaciones pobres a los servicios sociales que podrían satisfacer sus necesidades más básicas. En este respecto, el aspecto más destacado de los fondos radica en su inversión en la infraestructura social. Glaessner et al (1994) concluyen que en 1992 la inversión en la infraestructura en Honduras por el FHIS representó 18% de la inversión en el sector público. Además, durante un período de tres años, también financió la construcción, expansión y reparación de 36% de todas las escuelas y centros infantiles, así como 30% 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 pobreza de educación y salud en lugar de la 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 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 número total de proyectos aprobados o contratados. También mide 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 FIS en Bolivia (a finales de mayo 1996) fue \$173.30 por mes, muy cerca del salario medio nominal para la industria de 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 FIS de 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 1997) que examinaron el impacto de los FIS sobre los pobres en 12 países, los FIS gastaron más de \$11.00 por cada persona solamente en 3 países (Chile, Panamá y Uruguay), irónicamente los tres países con menos pobreza que los otros. En los otros nueve países, gastaron once dólares o menos por cada persona. Paradójicamente, los beneficiarios de la mayor parte de estos gastos fueron los contratistas, proveedores e importadores, los cuales no fueron las personas más pobres de estos países.

Este tipo de análisis examina el costo de lograr objetivos de mayor rango en la jerarquía de objetivos. Se diferencia del primer grupo de análisis por profundizar en el costo de lograr 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 se presenta 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 poder acceder a un servicio que sin el proyecto no habría sido disponible 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 gran aporte en la reducción de 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 entendimiento de la equidad depende de una interpretación del derecho natural, de las leyes y / o del concepto 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 jurídicos, 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 típicamente con algún concepto de igualdad.<sup>12</sup> 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 la 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, focalizadas en poblaciones pobres) por parte de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales resultarían consistentes con sus roles 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 estos contextos, 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 tiene 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.

---

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

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 oportunidad” no agrega precisión o claridad al concepto de equidad. Sencillamente modifica la pregunta, obligándonos a debatir ¿qué significa la “igualdad de oportunidad?”<sup>13</sup>

Una interpretación superficial de la equidad y de la “igualdad de oportunidades” en lo que respecta las políticas y programas sociales podría ser igualdad de oferta para todos. Implicaría la necesidad de extender una oferta (de servicios, de 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 que segmentos importantes de la población han solucionado ciertas necesidades por sus propios medios. Por ejemplo, grupos grandes de la población acuden a 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 no podrían suplir las necesidades asociadas por otro medio. Así, uno 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 acceso<sup>14</sup>
- Igualdad de insumos

---

<sup>13</sup> Sen (1992) discute múltiples enfoques sobre la equidad de oportunidades.

<sup>14</sup> La igualdad de acceso es la interpretación más comunmente 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.

- Igualdad de efectos o impactos
- 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 ciertos 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 poder responder 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 entre grupos que podrían faltar información o convicción con 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 se 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 unos estándares para el uso de insumos: número de horas de atención médica semanales; relación alumno-maestro; textos por alumno; gasto per capita; 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 propondría en esta versión que la equidad se mediría en el destino de los recursos financieros a 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 una igualdad frente al 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 a 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 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 tendrían que incorporar en sus actividades acciones remediales por 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 o impactos), habría que remediar las condiciones nutritivas y la escasez de apoyo en el hogar de los niños desaventajados. Así, a los niños de menores recursos, habría que introducir programas de suplementación alimenticia y programas de superación educativa. La definición de igualdad de efectos o impactos obligaría a incorporar los programas remediales o compensatorios hasta cuando todos los niños logran 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 ni que todos logren exactamente los mismos aprendizajes en el sistema educativo. En este caso, la equidad nos obliga a consensuar un estándar que se garantizará a todo niño.

La igualdad de resultados puede resultar infactible, pues nadie puede obligar a unos 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 u 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 esa experiencia o beneficio.

Visto así, la igualdad de resultados no sólo podría ser infactible sino también injusto. 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 casi 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 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 denominada la igualdad de “capacidades” o lo que Sen (1992) denomina la “igualdad de capacidades”. Sen argumenta que se debe igualar las verdaderas oportunidades para alcanzar lo que nos parece importante. La *igualdad de capacidades* 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 tan básicos que deben ser al alcance de todos. Nos conduciría nivelar la “cancha del juego” (Roemer, 1998) o sea, dando a todos una oportunidad parecida de poder aprovechar el servicio, o acudir a un evento o lograr un determinado fin. Así, “aplanaríamos los altibajos de la cancha”, compensaríamos las inequidades con que los diferentes usuarios estén acercándose a los servicios y haríamos que las probabilidades de lograr el objetivo (o el efecto o impacto) esperado sean independientes de las raíces de las inequidades existentes, tales como niveles de ingreso, niveles educativos del jefe de hogar, etc.

Cabe anotar 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 de la cancha” en sus referencias a políticas de “igualización 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 cuestionar 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 generar 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 para todos sus ciudadanos todos los servicios de

educación, de salud y de bienestar que podrían ser demandados. En algún determinado momento, la sociedad se ve obligada a delimitar lo que está en capacidad de 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 tomando 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 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 de resultados. A manera de ejemplo, podemos contemplar los sistemas educativos que proponen programas focalizados 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.

#### *Una aplicación de la discusión sobre equidad: el análisis del sector salud en Chile*

El sistema “híbrido” de financiamiento y entrega de servicios de salud en Chile nos permite analizar diversas interpretaciones de equidad con base en un ejemplo concreto.

El Fondo Nacional de Salud -FONASA- que opera bajo los auspicios del Ministerio de Salud, financia los establecimientos públicos de salud. Coexiste con un conjunto amplio de aseguradoras privadas (ISAPRE) y un sector nutrido de proveedores privados de servicios de salud.

Todos los chilenos económicamente activos contribuyen obligatoriamente un mínimo de 7 por ciento de sus ingresos laborales al FONASA o a un ISAPRE.

Los pobres a los que no aportan al sistema pueden acudir a los establecimientos públicos. Los costos de los servicios correspondientes se cubren por aportes fiscales al FONASA.

La elección del sistema al cual un individuo económicamente activo va a hacer sus aportes corresponde a cada individuo. En general, la inscripción a uno de estos dos sistemas determina el acceso del individuo a los servicios de salud. El pago al FONASA proporciona acceso al servicio público, mientras que la adscripción a las ISAPRE da acceso al sistema de salud privado.

No obstante, el FONASA tiene dos modalidades, una “institucional” y otra de “libre elección”. Bajo la modalidad institucional, los beneficiarios tienen acceso a consultorios de atención primaria en las clínicas municipales y a los hospitales públicos para los casos más complejos. También tienen derecho a medicamentos gratuitos. Sin embargo, el acceso a los hospitales requiere un co-pago de entre 0 % y 50% de la tarifa, dependiendo del ingreso.

Como consecuencia, bajo esta modalidad, el nivel y calidad de beneficios que se recibe no está relacionado con el nivel de la cotización. Así, dos individuos que pagan distintos niveles de premios y co-pagos reciben el mismo tratamiento. Bajo la modalidad de libre elección, los beneficiarios tienen acceso a los oferentes de servicios públicos y también a los privados afiliados al FONASA. Bajo esta segunda modalidad de “libre elección”, los beneficiarios aportan al costo de sus servicios, según un escalafón de co-pagos que es independiente del ingreso.

Dentro del sistema privado existen dos tipos de ISAPRE: un conjunto de aseguradoras a los cuales se puede afiliarse cualquier individuo interesado y un conjunto limitado a los empleados de compañías específicas. Operan como un seguro de salud privado, y ofrecen paquetes de servicios que requieren de un mayor aporte por parte de los afiliados. Por eso, sus planes de seguros especifican los porcentajes por prestación de servicios y visitas hospitalarias, tanto como los techos límites de las tarifas a reembolsar. Un organismo público descentralizado, una llamada “Superintendencia”, tiene responsabilidad final de supervisar las ISAPRE.

La elección en el sector público tiene un carácter unilateral. Una vez que los demandantes han inscrito con FONASA, tienen acceso, junto con sus dependientes a todos los beneficios.

Por otro lado, el sistema privado de elección es bilateral: las ISAPRE juegan un papel importante en seleccionar a sus beneficiarios. Toman en cuenta factores tales como el número de beneficios, la edad de los beneficiarios y el nivel de sus ingresos. Los beneficios ofrecidos dependen de la prima pagada (más allá que el 7 por ciento obligatorio) y del nivel de riesgo médico de los asegurados.

El financiamiento de los servicios de salud tiene importantes rasgos de progresividad: (Zuleta, 1999).

- financia los servicios de los pobres con aportes fiscales provenientes de impuestos generales; y
- depende principalmente de aportes en función del ingreso laboral.

No obstante, presenta características inherentemente desiguales, pues se basa en la aceptación de la coexistencia de sistemas diferentes con beneficios distinguibles. La desigualdad, por supuesto, se justifica por el hecho de los que reciban un mayor beneficio (cobertura de más riesgo, con mejor calidad del servicios) están pagando por ese beneficio. Plantea Larrañaga (1997a):

*"Ahora bien, el acceso diferenciado a los servicios de salud no es necesariamente atentatorio contra las concepciones de equidad que presentan mayor vigencia en la actual sociedad chilena. Efectivamente, el presente ordenamiento reconoce como aceptables la existencia de diferencias en el acceso a los distintos bienes y servicios, incluyendo a aquellos que satisfacen necesidades básicas como es el caso de la alimentación y la vivienda. En tal sentido, se reconoce que equidad no es sinónimo de igualdad y la pregunta relevante es cuánta desigualdad es aceptable y cuál es el nivel mínimo consistente con la satisfacción de las necesidades básicas de las personas". (p. 28).*

Este cuestionamiento - *cuánta desigualdad es aceptable*- se vuelve fundamental en la medida que se profundice en el análisis del perfil de los afiliados de las ISAPRE. El cuadro 14 muestra la afiliación a los ISAPRE, por grupo de edad señalando que las mayores concentraciones de afiliados se concentran en las poblaciones menores de 50 años (y, por tanto, con menores riesgos de enfermarse). El cuadro 15 revela la enorme concentración de trabajadores formales de bajos ingresos en el sistema FONASA y de los altos ingresos en las ISAPRE.

Este perfil no resulta sorprendente si retomamos el carácter bilateral de la elección de los ISAPRE: los afiliados seleccionan a sus afiliados. Así, como describe Zuleta (1999), las ISAPRE han hecho:

*"Comunes prácticas de selección de riesgo al dejar, por ejemplo, fuera de su cartera de afiliados a la mayoría de las personas de tercera edad, de "descrime" de mercado al concentrarse preferentemente en la contratación con afiliados de mayores rentas, y de profileración de numerosos planes de salud por el predominio de una lógica individual antes que colectiva en la negociación de los contratos de salud para la cobertura de los gastos médicos". (p. 13).*

En síntesis, entonces, por diseño del sistema el FONASA está destinado a tener un perfil de usuarios que concentra a los de mayor edad, de menores ingresos y de mayores riesgos de salud. Este problema se agrava en la medida que los beneficiarios de ISAPRE con enfermedad catastrófica emigren al FONASA frente a la incapacidad de asumir los copagos y los aportes del ISAPRE. ¿Cuál es el resultado de esta característica del sistema? A través del tiempo, el riesgo se concentra en el FONASA, donde las demandas crecientes obligan a limitar los servicios garantizados y la capacidad de pago se concentra en los ISAPRE, estrangulando financieramente al FONASA.

¿Cuánta desigualdad es aceptable? ¿Cuánta desigualdad será aceptable? ¿Cuándo se convierte la desigualdad del sistema en inequidad injusta? Son las preguntas que Chile enfrenta en el análisis actual de sus políticas de salud.

#### **Cuadro 14.**

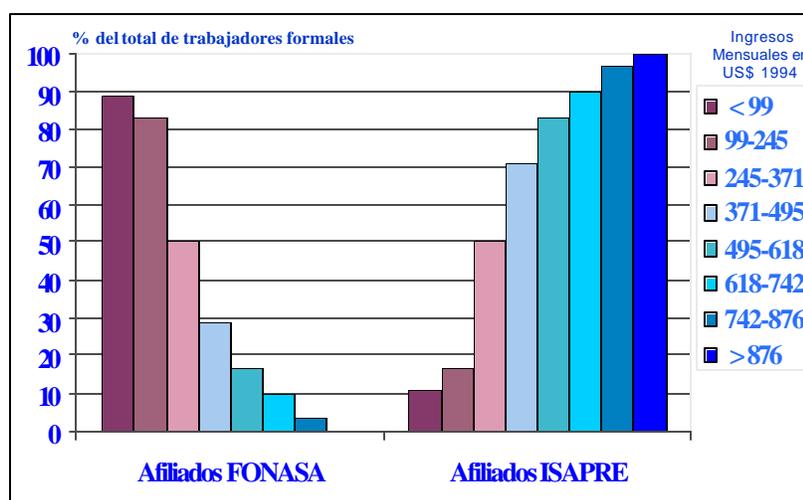
| Afiliación a los ISAPRE, por grupo de edad (diciembre, 1992) |                                |                          |                |
|--------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------------------------|----------------|
| Grupo de edad<br>(1)                                         | Beneficiarios de ISAPRE<br>(2) | Población (miles)<br>(3) | (2) / (3)<br>% |
| <20                                                          | 1.117,6                        | 5.119,6                  | 23,0           |
| 20-29                                                        | 636,4                          | 2.431,9                  | 26,2           |
| 30-39                                                        | 575,0                          | 2.062,1                  | 27,9           |
| 40-49                                                        | 343,6                          | 1.415,6                  | 24,3           |
| 50-59                                                        | 177,2                          | 986,7                    | 19,0           |
| 60-69                                                        | 63,6                           | 736,4                    | 8,6            |
| >70                                                          | 28,0                           | 569,4                    | 4,9            |
| Total                                                        | 3.000,5                        | 13.348,4                 | 22,5           |

Fuente: Larrañaga (1997b), p. 44.

### Cuadro 15.

#### Distribución de Ingresos de Afiliados: FONASA e ISAPRE, 1994

Fuente: Zuleta, 1999, p. 14



### Sostenibilidad

“Sostenibilidad” ha sido un criterio de moda desde el auge del pensamiento ambientalista en los sesenta, y de allí surge el cuestionamiento de la armonía 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 continuado 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 introducen otro elemento de la preocupación por sostenibilidad: la capacidad de una iniciativa de mantener un adecuado flujo de recursos financieros para así 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 llegan a incorporar el cuestionamiento de la capacidad de una determinada iniciativa a mantenerse una vez que no se cuente con nuevas inyecciones del financiamiento internacional.

Rápidamente se puede observar que la sostenibilidad tiene múltiples dimensiones; diversas percepciones de la sostenibilidad en las últimas décadas han enfatizado una u otra dimensión. Como consecuencia, el uso de la palabra “sostenibilidad” puede evocar ideas e imágenes muy distintos entre diversos individuos.

La palabra “sostener” significa “sustentar, mantener firme una cosa”. Viene del Latín – *sub*, que significa “desde abajo” y *tenere* que “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 logra sostenerse en el tiempo.

En general, la *sostenibilidad* ha sido definido 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 nebulosa permite entender que en la sostenibilidad radica un objetivo que se puede considerar deseable universalmente. Difícilmente se levantan objeciones a que una iniciativa sea capaz de mantenerse a través del tiempo, aún cuando se agrega que la sostenibilidad demanda que se mantenga en armonía con otras dinámicas y otras 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 ambiciosa 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 la sostenibilidad tiene 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 de la sostenibilidad se enfoca en una unidad de análisis más *micro* – un determinado proceso, programa o proyecto. A continuación, vamos a mirar cada uno de estos conjuntos de definiciones.

### *Sostenibilidad con una visión macro*

El criterio de sostenibilidad llegó a adquirir un lugar permanente en la jerga de los diálogos sobre política pública a partir de los análisis críticos de los modelos de consumo, crecimiento y desarrollo que no garantizan ninguna capacidad de sostener unas 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 tiene una preocupación predominante en la dimensión ambiental. Su unidad de análisis es macro, pues se refiere a los patrones de desarrollo o el 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 sostenibilidad, 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) *Environmental and Natural Resource Economics*. Glenview, IL: Scott, Foreman and Co.
- “la idea central de la *sostenibilidad* es, entonces, el concepto 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...” Robert Repetto. (1985) “Paying the Price – Pesticide Subsidies in Developing Countries” *Research Report #2*, World Resources Institute, Washington, D.C.

Este concepto de sostenibilidad articula una demanda por cierta equidad y justicia intergeracional. A través del criterio de sostenibilidad se 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”. David W. Pearce. (1987) “Foundations of an ecological economics” en *Ecological Modelling* Vol. 38, pp. 9 – 18.
- “Hay amplio consenso que la implementación de políticas que hagan peligrar el bienestar de futuras generaciones que no están representados en ningún foro político o económico es *injusto*”. Robert Repetto. (1985) “Paying the Price – Pesticide Subsidies in Developing Countries” *Research Report #2*, World Resources Institute, Washington, D.C.

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 intrageneracional y de la pobreza:

- “el concepto de desarrollo económico sostenible...es ... 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 minimizan el agotamiento de recursos, la degradación ambiental, los choques culturales y la inestabilidad social”. Edward B. Barbier. 1987. “The concept of sustainable economic development” *Environmental Conservation*. 14(2), pp.101-110.

- “el desarrollo sostenible es aquel desarrollo que cumpla las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de futuras generaciones para cumplir sus propias necesidad. 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. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

Inicialmente, aparece la priorización de la eliminación de la pobreza en la definición de sostenibilidad con base en la deterioración 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 adquiera 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 la 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 intrageneracional. O’Riordan (1988) explicita dichas consideraciones:

“la sostenibilidad es un fenómeno ...que abarca normas éticas relacionadas con la sobrevivencia 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.<sup>15</sup>

- “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 su 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 entrega y se mantiene 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 Gerry 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 unos

---

<sup>15</sup> El contenido sustantivo de las definiciones podría aplicarse igualmente a la sostenibilidad del desarrollo de un país dependiente de financiamiento y de intervenciones externos. Por tanto, la definición no tiene una naturaleza intrínsecamente micro.

intereses particulares de los actores involucrados en las decisiones sobre el financiamiento externo.

Aún manteniendo la unidad de análisis más micro, podríamos ampliar la definición de sostenibilidad para contemplar diversas fuentes de vulnerabilidad de una determinada iniciativa de desarrollo a diversos 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 un disturbio 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 agrónomo 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 de obra voluntario (a manera de ejemplo).

Definir la sostenibilidad así es equivalente a plantear una hipótesis con respecto a los factores de riesgo de la iniciativa que se está analizando. Esta visión de la sostenibilidad se enfoca en la definición de los factores externos al control de los gestores de una iniciativa que amenacen contra el mantenimiento de la capacidad de seguir generando los beneficios del mismo.

Esta visión de sostenibilidad se enfoca en una relación uni-direccional 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 lo que el entorno genere.

En 1990, el Banco Mundial publica 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 incorpora seis tipos de capital: humano, natural, cultural, institucional, físico y financiero.

Un análisis de la experiencia con más de 550 operaciones muestra que su sostenibilidad depende del logro de un equilibrio apropiado entre los varios tipos de capital”.<sup>16</sup> (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

---

16 Banco Mundial. 1990. “Sustainability of Development Operations” en *Evaluation Results for 1988: Issues in World Bank Lending over Two Decades*. Operation Evaluation Department, Washington, D.C.

hay suficiente capital institucional y humano (personal capacitado y organizado de manera que pueda trabajar eficientemente) para que pueda 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 no va a depender 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 pone demandas sobre la iniciativa, que sea armoniosa con el entorno. La sostenibilidad, entonces, depende de determinadas características y comportamientos del entorno y de la iniciativa – y la armonía de 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 de tipos de capital que se presentan con deficiencias cuantitativas y/o cualitativas y juzgar la capacidad de la iniciativa para sostenerse frente al riesgo que dicha deficiencia implique. Este enfoque de la sostenibilidad nos obliga a preguntar, por ejemplo, si la apropiación por parte de la comunidad beneficiaria es suficiente como para garantizar el capital político y humano para sostener la iniciativa. Se cuestiona si hay provisiones de capital financiero suficiente para no solo 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....* De las respuestas que recopilamos, el 43% define la sostenibilidad con base en la presencia de algún tipo de capital que se considera crítico para garantizar la capacidad de la iniciativa sostenerse en el tiempo. A manera de ejemplo, se presentan las siguientes definiciones de la sostenibilidad :

- Una iniciativa resulta sostenible si consolida los mecanismos de su propia reproducción temporal, sin necesidad de intervenciones externas.
- Una iniciativa resulta sostenible si reproduce su lógica de financiamiento 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 y logra mantener un apoyo económico y político suficiente como para superar los “shocks” que se generan y una solidez técnica que permite que perdure su capacidad de lograr los objetivos.

Esta reflexión ha conducido 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 cuello de botella o un obstáculo y la vulnerabilidad del éxito del proyecto o programa al producirse dicho obstáculo. Así, se asigna una calificación de sostenibilidad de “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 materias primas cuyo precio es vulnerable a mucha volatilidad, o la situación política de los países vecinos;
- **factores financieros:** particularmente la probabilidad de que el proyecto vaya a poder generar ingreso suficientes o recibir asignaciones presupuestarias suficientes hacia 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 mejoras tecnológicas, uso más eficiente de insumos, aumentos en los productos o en los flujos de recursos o materias primas o de cambios en la productividad;
- **sociales:** la adecuación de la participación comunitaria y los incentivos para los beneficiarios como para garantizar una apropiación del proyecto o programa por parte de la comunidad de usuarios o beneficiarios;
- **ambientales:** el grado en que el proyecto afecte el entorno físico-biológico y/o el stock de recursos renovables y no renovables;
- **institucionales:** se busca determinar el grado en que el ambiente institucional necesario para la entrega sostenible de los beneficios del programa o proyecto se produzca y/o se mantenga;
- **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 susceptibilidad del proyecto o programa a cambios políticos probables.

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

Esta reflexión sobre eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad tiene su justificación en esclarecer el significado y las múltiples interpretaciones de estos términos, para que sean utilizables y utilizadas en los

procesos de formación y gestión de las políticas y programas sociales. La discusión sobre sus significados se quedará en 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 típicamente inconsistente y insuficiente. El criterio más 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 muy común hacer seguimiento del número de cursos y de capacitados. Recientemente, surge un movimiento de insistir no solo en la eficacia medida por cumplimiento de objetivos operacionales, sino de los intermedios y los finales, también. Esto implicaría que habrá 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 otras; pero, pocas veces se revisita 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 formadores y gerentes de las políticas y programas sociales. Nuevamente, cuando se ha prestado atención a la eficiencia, ha sido particularmente en relación con los objetivos operativos. Por ejemplo, se conoce el costo por metro cuadrado de 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 un criterio que más y más se utiliza para justificar las intervenciones en los sectores sociales. No obstante, típicamente nos referimos a la equidad en términos abstractos y suponemos que unas iniciativas particularmente localizadas en los pobres contribuirán a una mejor equidad. Curiosamente, entonces, en búsqueda de la equidad, estamos reforzando separaciones ya existentes y proponiendo soluciones particulares para los grupos que queremos recompensar por inequidades existentes y históricas. La especificación de lo que se busca en la equidad, definiendo la igualdad ¿de qué? apoya la capacidad de analizar 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. Surge el concepto multi-dimensional de la sostenibilidad muy recientemente.

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

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. 1999. *World Development Indicators*. CD ROM. Washington, DC.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Annual Review of Evaluation Results 1995*. Vol. 1, November 15. Washington, DC.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Annual Review of Evaluation Results 1995*. Volumen II. World Bank Operation Evaluation Department, Report #16110. Washington, DC.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 1994. Poverty Alleviation and Social Investment Funds. The World Bank Discussion Papers No. 261: Washington, DC.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 1988. *Evaluation Results for 1998. Issues in World Bank Lending Over Two Decades*. Washington, DC.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 1986. *Sustainability of Projects: Review of Experience in the Fertilizer Subsector*. Washington, DC.: Banco Mundial.
- BID. 1998. *América Latina frente a la desigualdad*. Progreso económico y social en América Latina. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 1996. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Birdsall, Nancy y Robert Hecht. 1995. *Swimming Against the Tide: Strategies for Improving Equity in Health*. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo, documento de trabajo.
- 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.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco. 1992. *Evaluación de proyectos sociales*. México: Siglo Veintiuno.
- 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 Tasca, Renato. 1993. *Promoting Equity: A New Approach from the Health Sector*. Washington, DC.: 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.

- Dixon, 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, DC.: 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, Anna Maria San't Anna y Jean- Jacques St. Antoine. 1994. *Poverty Alleviation and Social Investment Funds: The Latin American Experience*, No. 261. Washington, DC.: Banco Mundial.
- Goodman, Margaret, Samuel Morley, y Elaine Zuckerman. 1997. *Social Investment Funds in Latin America: Past Performance and Future Role*. Washington, DC.: 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 Schacter Mark. 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, DC.: Banco Mundial.
- Larrañaga, Oswaldo. 1997a. *Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno*. CEPAL, No. 49.
- Larrañaga, Oswaldo. 1997b. "Chile: A Hybrid Approach" en Elaine Zuckerman y Emanuel de Kadt (comps.). *The Public-Private Mix in Social Services*. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lockheed; Marlaine; Hanushek, Eric. 1988. 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". Mimeo.
- Meriam-Webster Inc. 1986. Webster's Third New International Dictionary of the English Language. Unabridged. Massachusetts, USA .
- 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, Philip. 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.
- Psacharopoulos, George y Patrinos Harry Anthony. 1996. *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Washington, DC.: Banco Mundial.
- Pezzey, John. 1989. *Economic Analysis of Sustainable Growth and Sustainable Development*. Documento de trabajo No. 15, marzo. Washington, DC.: 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.
- Roemer, John. 2000. "Equalizing opportunities for human development (in one country)". Washington, DC: 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, DC.: 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, DC: 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.
- 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.
- USAID. 1987. *Development Assistance and Health Programs: Issues of Sustainability*. Documento No. 23, octubre. Washington, DC.: 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 Equality", 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 #214. Washington, DC.: 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.
- Zuleta, Gustavo. 1999. Chile: Antecedentes sobre el proceso de reforma del sector salud y escenarios posibles a futuro. Departamento Regional de Operaciones 1, Documento de Discusión. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo.



