

# POLITICAS PÚBLICAS COMO OBJETO SOCIAL

*Imaginando el bien público en el  
desarrollo rural latinoamericano*

**Alberto Arce  
Gustavo Blanco  
Margarita Hurtado**

**EDITORES**

**FLACSO**  
GUATEMALA



WAGENINGEN UNIVERSITY

WAGENINGENUR



Universidad Austral de Chile  
INSTITUTO DE ECONOMÍA RURAL

©Alberto Arce, Gustavo Blanco y Margarita Hurtado, EDITORES

Primera Edición: 2008

Autores: Carlos A. Amtmann Moyano, Alberto Arce Matus, Luiz Carlos Beduschi Filho, Gustavo Blanco Wells, Helana Célia De Abreu Freitas, Roberto Serafin Diego Quintana, Daniela Gamboa, Margarita Hurtado Paz Y Paz, Oscar Augusto López Rivera, Ana Beatriz Lujan, Carlos Andrés Rodríguez Wallenius, Sergio Schneider, Luis Alberto Suárez Rojas, Gonzalo Tentor.

Reservados todos los derechos.

*No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.*

Editado por  
FLACSO- Guatemala  
Facultad de Filosofía y Humanidades Universidad Austral de Chile  
Rural Development Sociology Group, Wageningen University

ISBN: 978-99939-72-57-0

Diseño de Portada: Edmundo Cofré y Gustavo Blanco  
Asistencia de Edición y diagramación: Julio Sebastián Figueroa C.

Formato: 21 x 14  
Nº de páginas: 295

Impreso en FLACSO, Guatemala.

<b>RIBLIOTECA - FLACSO - E C</b>	
Fecha:	2008-10-03
Compra:	.....
Proveedor:	.....
Canje:	.....
Donación:	Guillermo Fortino

1123334

## Índice

---

<i>Introducción</i> Alberto Arce, Gustavo Blanco y Margarita Hurtado	13
---	----

### SECCIÓN I: Elementos teóricos para una Re-conceptualización de las políticas públicas

<i>Imaginando el objeto del desarrollo social.</i> <i>Un campo de acción entre la vida social y el proceso político</i> Alberto Arce	23
--	----

<i>Políticas públicas en economías de mercado: Alcances generales y análisis de un programa educacional en Chile</i> Carlos A. Amtmann	57
---	----

<i>La contribución de la pluriactividad para las políticas públicas de desarrollo rural: una mirada desde el Brasil</i> Sergio Schneider	81
---	----

**SECCIÓN II:**  
**Territorio y descentralización política**

- El fenómeno migratorio en las políticas públicas.  
El caso del departamento de Petén, Guatemala*  
Margarita Hurtado Paz y Paz 113
- Procesos de (re)territorialización de pequeñas sociedades  
de pastores y sus luchas por la gestión del desarrollo local*  
Luis Alberto Suárez 127
- Las incongruencias de la participación ciudadana y la descentralización  
en municipios rurales: el caso de Cuquío (Jalisco), en México*  
Carlos Rodríguez Wallenius y Roberto Diego Quintana 153
- Las Juntas de Gobierno en el desarrollo territorial*  
Ana Beatriz Luján, Gonzalo Tentor y Daniela Gamboa 169

**SECCIÓN III:**  
**Nuevas configuraciones público-privadas  
en el mundo rural**

- Alianzas público-privadas y nuevas formas de intervención en el  
desarrollo rural chileno ¿Hacia una redistribución de la acción política?*  
Gustavo Blanco Wells 189
- La política pública de las concesiones forestales  
y la ruralidad en el Petén, Guatemala*  
Oscar A. López Rivera 221

<i>Aprendizaje por interacción: un desafío para el desarrollo de las regiones rurales</i> <b>Luiz Carlos Beduschi Filho</b>	249
<i>La Formación de la Red de Educación de Asentados de la Reforma Agraria: el PRONERA</i> <b>Helana Célia de Abreu Freitas</b>	271
<b>Los autores</b>	289

# **Políticas públicas en economías de mercado:** Alcances generales y análisis de un programa educacional en Chile

**Carlos A. Amtmann**

## **INTRODUCCIÓN**

Este trabajo se orienta a resaltar la importancia de las políticas públicas en sociedades con economías de mercado, lo que es particularmente relevante en el caso de aquellas en las que se asigna un papel definido al mercado, al Estado y a la sociedad civil.

En una época en la cual la significación del proceso de globalización y del neoliberalismo pareciera involucrar toda la diversidad de formas de organización socioeconómica, es teórica y prácticamente conveniente establecer antecedentes distintivos entre marcos sociopolíticos y condiciones de funcionamiento de las economías de mercado.

Uno de los principales aspectos de tal diversidad está dado por el papel asignado al Estado en funciones relativas a esquemas regulatorios y a políticas de fomento productivo y de protección social.

La gama de tipos de políticas públicas que pueden aplicar los gobiernos es muy amplia y en este trabajo se hace sólo una reseña de aquellas que es posible distinguir entre las destinadas a promover el desarrollo de los sectores rurales. Además, se enuncian la variedad de efectos o impactos que cada una de ellas puede implicar.

La última sección se dedica a describir los resultados de un programa de educación rural aplicado en los años 90 en las zonas rurales de Chile. Este programa ilustra los requisitos que en la organización y orientación del Estado, así como en las alianzas con sectores privados y de participación de la sociedad civil, es posible plantear para el diseño y aplicación de políticas públicas.

## DIVERSIDAD DE ECONOMÍAS DE MERCADO

La economía de mercado es un sistema de producción en el cual los recursos son asignados preferentemente por el mercado y al respecto, conceptual y prácticamente, uno de los problemas más graves que se enfrentan es el mito de la existencia de sólo un modelo único de economía de mercado.

Hay muchas maneras de construir una economía de mercado existiendo ejemplos de ello, como ocurre al comparar naciones como Estados Unidos de Norteamérica, Suecia, Japón, Argentina, Chile, Brasil, entre otras. Todas ellas son economías de mercado, pero con características económicas y sociales muy diferentes. Como señala Stiglitz (2006: 34) “existen muchas modalidades de economía de mercado –el modelo estadounidense es diferente del modelo de los países nórdicos, del modelo japonés y del modelo social europeo. Preocupa que la globalización se haya usado para priorizar el modelo liberal angloamericano frente a otras alternativas”. Incluso el extendido proceso de globalización no es una condición fija, absoluta y abarcadora de todos los planos, más bien es heterogénea, incompleta y desbalanceada (French-Davis 2003).

El asunto central que posibilita esta diversidad consiste en el papel asignado al mercado, por una parte, al Estado, por otra, y, en último término, a la sociedad civil.

Al respecto se han destacado los límites del mercado llegándose a afirmar que la información siempre es imperfecta y los mercados siempre son incompletos. Tampoco los mercados, por sí solos, conducen necesariamente a la eficiencia económica, especialmente cuando la misión de un país es absorber nueva tecnología y superar la brecha del conocimiento.

Por ejemplo, si bien no se discute la importancia del ahorro y la inversión para el crecimiento, a partir de los años 80 y hasta las exitosas experiencias con acción del Estado en Corea y Taiwán, se sostenía que las decisiones a estos aspectos debían ser dejadas al libre mercado. En igual sentido se ha destacado el papel del Estado en economías capitalistas en lo referente a las limitaciones en la apertura a importaciones, inversión en los sectores claves de ciencia y educación, así como condicionantes a la inversión extranjera.

Consecuentemente, tiende a existir coincidencia en que los mercados, por sí solos, no llevan a la eficiencia.

En tal sentido destacan los postulados de la economía social

de mercado que recogen algunos planteamientos de autores ligados a concepciones liberales como, por ejemplo, la valorización de la libertad de los empresarios y la competencia. Pero, al mismo tiempo, enfatizan la responsabilidad del Estado para establecer un orden general y, a la vez, para el mejoramiento de los aspectos sociales. Desde esta perspectiva no se comparte la creencia del neoliberalismo en una condición benéfica *per se* del mercado.

Igualmente la economía social de mercado reconoce los peligros que encierra la libertad humana cuando se desentiende de sus responsabilidades y de su deber moral. Por eso, este sistema rechaza los vicios de la libre competencia cuando atropella la moralidad y genera fenómenos negativos como el aislamiento individualista, consumismo, masificación, lucha por el reparto de los recursos del Estado, competitividad arruinante, afán de poder económico, invasión publicitaria, daños a la moralidad pública por intereses comerciales, insolidaridad, especulación sumergida en el anonimato, etc. (Clapham 1976).

Por ser consciente de estos peligros la economía social de mercado reivindica la importancia decisiva de la autoridad estatal, de la legislación, y de una política económica que arbitre con justicia y que no subordine el bien común ni la igualdad fundamental de los ciudadanos a los intereses particulares.

Por lo tanto, entre la sociedad de mercado, el pensamiento liberal y la economía social de mercado, pese a los vínculos intelectuales entre ellos, hay una diferencia clave: esta última subraya la necesaria complementariedad entre lo personal y lo estatal, entre la libertad y el ordenamiento, entre mercado competitivo y regulación político-económica. Como propone Etzioni (1999), en su "regla de oro" aplicable a un plano social más amplio, el respeto y la defensa del orden moral de la sociedad debe hacerse con similar intensidad que la demanda por respeto y defensa a la autonomía individual. Entonces, no existe oposición entre esos aspectos de la vida económica, sino una convergencia de la que puede surgir una sinergia. Se trata de que, por una parte, cada persona o asociación aporte servicios en función de las demandas y de las necesidades sociales desarrollando libremente sus iniciativas; y por otra parte, que el Estado actúe de acuerdo con su función imprescindible de arbitraje y custodia de la competencia.

Este modelo económico reconoce en los mercados económicos instituciones que posibilitan las decisiones de los individuos acerca de la oferta de los factores de producción y de bienes y la aplicación de

los ingresos. Son entonces un elemento que posibilita expresiones de la libertad individual.

El mercado es competente cuando asegura el abastecimiento de toda la población a los mejores precios y en las mejores condiciones. Sin embargo, se requiere de un sistema equilibrado de reglas para lograr que el poder económico sea controlable. Esta es una tarea importante del Estado.

Cada país debiera saber, en cada momento, cuál es la combinación adecuada de Estado y mercado, siendo permanentes los requerimientos por un Estado de calidad institucional y operativa. Además, en el contexto de economías de mercado, resultan fundamentales las funciones vinculadas a la protección social, a la regulación de la inversión privada y a la gestión ambiental, entre otras.

Específicamente, la protección social expresada en una cobertura social garantizada por el Estado resulta de gran relevancia, aceptándose que esta acción político-económica del gobierno debe tender a efectuarse empleando instrumentos del mercado, y debe articularse en lo posible con la iniciativa privada. No obstante, en lo esencial la protección social no corresponde al mercado sino que al Estado y sus políticas.

Por ejemplo, más que seguir los ciclos de la economía, el gasto social debiera ser contra cíclico, basado en el ahorro en tiempos de ciclos económicos favorables. Según Foxley (2001), se puede demostrar que en los países hoy desarrollados después de la II Guerra Mundial, la apertura de la economía ha sido seguida por dos o tres décadas de un mayor gasto público en seguridad social, transferencia de ingreso y gastos en salud y educación.

Los pilares del sistema son el libre mercado y la protección social. Sus metas son la realización conjunta de la libertad personal, la eficiencia económica y la justicia social. En el orden social se orienta, esencialmente, a la protección de la salud, el aseguramiento del tiempo libre, el acceso a empleos de acuerdo a capacidades e inclinaciones individuales, oportunidades de formación y capacitación, la capitalización de las mayorías.

**Tabla 1. Diferentes tendencias en la caracterización de tipos Neoliberales y de Economía Social de Mercado (ESM).**

<b>Criterios</b>	<b>Neoliberal</b>	<b>Próximo a la ESM</b>
Concepto de Empresa	Mercancía	Comunidad
Trabajo en la empresa	Individual	En equipo
Empresa y formación	Deber del trabajador	Empleabilidad
Remuneración al trabajo	Rendimiento individual	Decisiones colectivas
Seguridad social	Gasto	Costo y Producto
Ahorro y consumo	Endeudamiento familiar	Ahorro
Juicio de la Desigualdad	Más o menos justa	Injusta
Visión de pobres como atrapados	Baja	Alta

Fuente: Construida, adaptada y ampliada a partir de Espinosa (2001) y Albert (1992).

La descripción de la economía social de mercado pone de manifiesto que no existe una expresión única de capitalismo, no obstante la extensión en las dos últimas décadas del siglo pasado de fórmulas neoliberales casi sin contrapeso luego de la caída de los regímenes socialistas. Por otra parte, Espinosa (2001), siguiendo los análisis comparativos de Albert (1992) caracteriza al tipo de “capitalismo anglo-norteamericano” en contraste con los rasgos del “capitalismo europeo-japonés”, que se identifican aquí como “neoliberal” y “próximo a la economía social de mercado (ESM)”, respectivamente.

Siguiendo la aproximación metodológica de los tipos ideales, la presentación de criterios en la Tabla 1, antes que describir una distribución dicotómica de estos enfoques, resalta sus tendencias hacia uno u otro tipo. A las dimensiones indicadas en la Tabla 1, deben agregarse factores muy relevantes referentes a la convivencia

democrática y a elementos culturales. Claramente, el tipo neoliberal de sociedad fomenta el individualismo y la competencia como principios rectores del comportamiento en el mercado, lo que se extiende a las restantes esferas de la convivencia humana, especialmente a la del trabajo y de la organización empresarial en las que la primacía del individuo conduce a la negación de la importancia de lo social. Con esta perspectiva, como se ha señalado anteriormente, se le asigna un carácter instrumental a la democracia como sistema de ordenamiento de la vida en sociedad lo que se desprende de los planteamientos de Hayek (1990).

En el tipo de economía social de mercado, en cambio, se pondera muy positivamente el funcionamiento democrático de las relaciones socio-políticas. Se reconoce la insuficiencia del mercado para propender a una distribución equitativa de las oportunidades y de los beneficios del desarrollo. En este sentido, se reconoce el papel de las organizaciones sindicales en las empresas y se asigna al Estado una alta responsabilidad en la configuración y diseminación de políticas que favorezcan la cooperación, la inclusión y, por tanto, la cohesión social. Para ello, es fundamental el fomento de espacios sociales y medidas de cooperación y solidaridad entre las personas, reconociendo que ellas constituyen unidades sociales con fines comunes de los cuales el bien común está en su base (Albert *et al.* 2003).

Consecuentemente y no obstante las coincidencias con aspectos de libertad de mercado, libre comercio e iniciativa privada como factor de crecimiento y de inclusión social, resultan muy nítidas no sólo las diferencias, sino las incompatibilidades entre los tipos de economías de mercado aquí distinguidas.

Por lo anterior, debe prestarse atención al hecho que en el lenguaje común y no pocas veces en los discursos técnicos, se hacen sinónimos las expresiones "neoliberal" y "economía de mercado". Destacando lo incorrecto de esta visión homogenizante en cuanto a los fundamentos y aplicaciones políticas de los tipos de economías de mercado distinguidos, resulta más grave el que tal confusión limita las posibilidades de avances en la construcción de un desarrollo humano más pleno en el que las relaciones entre las personas sean más inclusivas utilizando más y mejores mecanismos del Mercado, el Estado y la Sociedad Civil. Para el logro de este objetivo el papel de las políticas públicas, su diseño y aplicación, es decisivo.

## **TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO RURAL**

Siguiendo a Meny y Thoenig (1992), una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un territorio. Así, en toda política pública es posible distinguir un contenido, un programa, una orientación normativa y un factor de coerción. A ello debe agregarse lo relativo a los efectos de la política pública que podrían considerarse como funciones de producción, ya sea en la relación entre medios y productos, o entre estos y sus efectos e impactos.

Lo señalado en el acápite anterior permite señalar que en un sistema de libre mercado inspirado, también, en objetivos sociales, el papel fundamental del Estado se orienta a favorecer el funcionamiento del mercado y la protección social, tanto en su dimensión habilitadora de preparación de las personas a través de la educación para su inserción en la sociedad, como la necesaria compensación de las carencias propias de sistemas con desigualdad social y pobreza.

A estos ejes orientadores de las políticas públicas, deben agregarse otros que se vinculan o surgen de la complejidad de las relaciones económicas y sociales y atendiendo, por tanto, a lo económico y a lo político social.

La distinción de las funciones que se le asignan al Estado es una manera de aproximación a identificar distintas políticas públicas. El planteamiento relativo a América Latina formulado por Enrique Iglesias, se distancia tanto de la concepción de Estado que suponía el modelo estructural de la CEPAL, como el que surge a partir del Consenso de Washington. En el primer caso se trata de un Estado "omnipresente, centralista y cautivo", y en el segundo "minimalista, prescindente". Por el contrario, su análisis funcional corresponde a lo que el Presidente Ricardo Lagos calificara como sociedades con "más mercado y mejor Estado". Las funciones señaladas por Iglesias (2006), son las siguientes:

1. Hacer viable la eficiencia del mercado, especialmente en el plano normativo legal y en aspectos tales como los derechos de propiedad, derechos individuales y factores de competencia.
2. Impulsar la capacidad productiva fortaleciéndola especialmente en lo relativo a la innovación.
3. Disminuir las desigualdades sociales, lo que implica aumentar la

cohesión social y disminuir la pobreza.

4. Mejoramiento de infraestructura con el esfuerzo del Estado y de la empresa privada.

5. Fortalecimiento de la sociedad civil.

6. Inversión internacional.

7. Innovación tecnológica.

8. Sistema de análisis de información relevante.

9. Capacidad para diseñar estrategias en base a análisis de tendencias en los mercados y en las sociedades.

10. Fomento de los consensos nacionales.

En el ámbito del desarrollo rural este tipo de funciones permite identificar una serie de políticas públicas que han sido bastante tratadas en la literatura especializada de América Latina.

En este trabajo se plantea una tipología de políticas públicas. Esta distinción no supera la dificultad que supone el asignar a las políticas públicas una única función, o función prioritaria, de acuerdo al sector de actividad al que se orienta, como advierte Jobert (2004). Tampoco da cuenta de las diferencias que varias políticas implican en cuanto a los grupos sociales que privilegian, como son los énfasis en categorías etáreas.

Las políticas públicas para el medio rural que aquí se distinguen corresponden a tres niveles que se denominan como contextuales, básicas y complementarias.

a) **Contextuales:** En este nivel se consideran las sociopolíticas a nivel global de cada sociedad, las políticas económicas macro, las de gestión territorial y, por último, las de seguridad nacional.

Las primeras se refieren al funcionamiento de las instituciones democráticas y el resguardo de los derechos humanos. Las segundas contemplan la aplicación de políticas económicas y monetarias que favorezcan el funcionamiento adecuado y estable de la economía.

Con respecto a las funciones de ordenamiento territorial asumidas por los Estados, con alta influencia en el desarrollo de los sectores rurales, ellas implican en la actualidad una gestión estratégica de acuerdo a variables críticas para su uso y proyección en el tiempo. Se espera que los servicios públicos operen territorialmente y que promuevan e incorporen las necesidades regionales y sus soluciones en la entrega de sus productos. Se considera, a la vez, que las empresas no actúan en el vacío, sino que se benefician de la existencia de un entorno institucional, social y territorial apropiado, el cual es apoyado por el conjunto de la sociedad.

Finalmente, los conflictos entre naciones u otras unidades territoriales basados en factores étnicos, religiosos, históricos, económicos, han transformado las políticas de seguridad en preocupación relevante de los Estados. Ellas también dan cuenta de la preocupación por los casos desviados de las normas que condicionan la convivencia.

b) **Básicas:** En este nivel se incluyen las políticas orientadas al fomento productivo, por una parte, y aquellas destinadas a la protección social, por otra.

El primer ámbito comprende una serie de acciones que suponen políticas gubernamentales como las de carácter agrícola en su sentido más amplio. Se contempla, entonces, la agricultura, ganadería, industria agroalimentaria, biotecnología, producción forestal, pesca, industria de fibras vegetales. También otras actividades productivas desarrolladas en espacios rurales y que han sido destacadas con los conceptos de nueva ruralidad y multifuncionalidad.

Igualmente, se incluyen políticas comerciales, de exportación, innovación y desarrollo tecnológico y otras orientadas a aumentar los niveles de productividad. El mejoramiento de la productividad supone una atención especial al entorno de la pequeña y mediana empresa por sus efectos favorables en los niveles de empleo. Asimismo, en el plano innovativo destacan los vinculados a las nuevas tecnologías de información y comunicación.

Por otra parte, los énfasis en la equidad o sustentabilidad social del desarrollo, destacan las políticas de protección social como un elemento central en economías de mercado. A este respecto es posible distinguir las políticas sociales habilitadoras, que se refieren a la educación y capacitación de las personas que son básicas para favorecer la igualdad de oportunidades de acuerdo a las capacidades de las personas.

Además, los niveles de pobreza y desigualdad social asignan

elevada prioridad a las políticas sociales compensadoras y que se traducen en políticas de salud, vivienda y seguridad social.

c) **Complementarias:** Se incorporan en este nivel variadas políticas sociales que se integran en distintos planos entre sí y con las relativas al fomento productivo y a la protección social.

En primer lugar, destacan las políticas ambientales cuya creciente importancia se asocia a las concepciones de desarrollo sustentable y a la superación de crisis medio ambientales. Vinculadas a estas políticas se encuentran aquellas relativas a prevención o reacción ante los desastres naturales producidos por factores de geodinámica, hidrodinámica o tecnológicos.

Las políticas relativas a infraestructura dadas las carencias en términos absolutos y relativos del medio rural son importantes por sus aportes al transporte, a las comunicaciones, y al uso de elementos claves para la vida social, doméstica y productiva, como son la energía de diferentes fuentes, el agua y la tierra. Ante las carencias en estos planos, los fondos de inversiones rurales con aportes del Estado y de privados son instrumentos valiosos de estas políticas.

Por último las políticas públicas culturales comprenden variadas acciones entre las que destacan aquellas de identidad tendientes a valorar y conservar la diversidad de expresiones. No obstante, para algunos autores ellas implican un riesgo al definir a las personas como si tuviesen un único estatus social. Los efectos centrífugos de las diferencias grupales subculturales se exacerban en una política que acentúa las diferencias y rebaja los elementos culturales comunes.

## ALGUNOS REQUISITOS EN LA APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los primeros requisitos que se formulan para un más correcto diseño y aplicación de las políticas públicas se vinculan a las características del Estado. Desafortunadamente, no son pocas las situaciones en las que se presentan dificultades o fracasos de políticas sociales por mal funcionamiento del Estado. Tales situaciones se vinculan a excesiva burocracia, clientelismo político, incapacidad de gestión y a la corrupción. Todos estos fenómenos son negativos y constituyen un verdadero dilema para las políticas públicas dadas las desviaciones entre los objetivos establecidos y la puesta en práctica de las

acciones para su logro (Jobert 2004).

De las experiencias positivas y de los avances en teorías de administración pública, se derivan atributos necesarios de los gobiernos y de los Estados para poder desarrollar más adecuadamente las políticas públicas. Ellos pueden sintetizarse en un necesario marco democrático, la existencia de un servicio civil profesional y una gestión pública de acuerdo a patrones técnicos y políticos explicitados.

Asimismo, existe un creciente consenso en que es positiva la aplicación de políticas públicas a través de mecanismos de mercado y en estrechas alianzas público-privados.

La participación de las organizaciones de base de la sociedad civil en el diseño y aplicación de las políticas sociales es también un rasgo necesario, como lo demuestran diversas experiencias y el desarrollo conceptual vinculado a la noción del capital social.

En relación a las políticas públicas de superación de la pobreza rural se ha ido coincidiendo en un nuevo enfoque (Piñeiro 2000), caracterizado por: a) la adopción del espacio rural como marco territorial conformado por los pequeños y medianos productores, núcleos urbanos y su entorno agropecuario; b) pasar del enfoque en el productor a la familia rural pobre como sujetos del cambio internalizando su alto grado de heterogeneidad; c) del empleo agrícola al pluriempleo; d) de la actividad agrícola a sus articulaciones con la agroindustria, los servicios y el agrocomercio; e) de la escala proyecto a la escala región o microregión, y f) de la institucionalidad específica para un proyecto a la inserción transformadora en la institucionalidad local y regional.

Tras estos lineamientos están las opciones por lo articulado antes que lo aislado, lo descentralizado local en lugar de la acción centralista, y la aproximación reconociendo la heterogeneidad no obstante la existencia de rasgos homogéneos. Esta perspectiva favorece la satisfacción de necesidades de vínculos humanos, de unión afectiva, que se satisface del modo más inmediato en la familia, los grupos de pares, asociaciones voluntarias y diversos tipos de comunidades no necesariamente residenciales.

Por último, es indispensable la existencia y aplicación de criterios de evaluación de los resultados y efectos de las políticas públicas, en base a la aplicación de modelos cuantitativos que permitan identificar sus impactos. La continuidad y eventuales correcciones o cambios en las políticas públicas debieran estar ligados a este tipo de estudios evaluativos.

## EL CASO DEL PROGRAMA MECE-BÁSICA-RURAL EN CHILE

### *Alcances del Programa*

La educación se reconoce como un factor importante para el desarrollo, tanto desde el punto de vista de sus efectos en el aumento de las capacidades de las personas, como desde la perspectiva del reconocido derecho de la población al acceso de la educación. Como se ha señalado anteriormente, la educación corresponde a políticas públicas de protección social y habilitadoras de las personas, con un impacto, a la vez, en los procesos productivos por medio del aumento en la calidad del capital humano

En este contexto, es posible destacar los siguientes propósitos de la educación para el sector rural: a) Erradicación del analfabetismo, situación que afecta el desarrollo de la zona rural y de sus habitantes; b) Integración de estos sectores rurales, al desarrollo social y económico del país, acentuado en las últimas décadas por el progreso industrial y acelerado en la actualidad por crecientes transformaciones tecnológicas; c) Satisfacción de las necesidades educacionales sentidas por la población rural.

A fines del siglo XX existían en Chile 8.346 escuelas básicas, de las cuales 4.674 eran rurales (56%) con 324.863 alumnos que equivalen a un 15,7% de toda la matrícula en educación básica<sup>1</sup>.

El Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica Rural (MECE/BÁSICA/RURAL), respondió a la política educacional del los gobiernos democráticos que han tenido entre sus propósitos el mejoramiento de la calidad de la educación, la búsqueda de la equidad y la generación de participación de todos los sectores involucrados en el proceso educativo.

Este programa tuvo como objetivo general producir condiciones para un efectivo mejoramiento de los conocimientos y prácticas en los docentes, a fin de producir innovaciones curriculares que permitan elevar la calidad de los aprendizajes de los niños. Los objetivos específicos del Programa fueron los siguientes:

---

<sup>1</sup> En Chile, la educación básica se realiza en escuelas de distinto tipo: escuelas rurales multigrado, escuelas rurales completas, escuelas urbanas, municipales, particulares subvencionadas y particulares no subvencionadas.

- i) Mejoramiento sistemático en amplitud, profundidad y relevancia, de los aprendizajes de competencias culturales de base en los alumnos, en torno a los ejes del dominio de la lengua oral y escrita y el pensamiento matemático en sus niveles elementales.
- ii) Mejoramiento progresivo de la distribución social de tales aprendizajes, según orientaciones de igualdad de oportunidades y discriminación positiva mediante la aplicación de una propuesta pedagógica consistente y la focalización de los recursos requeridos para su implementación.
- iii) Desarrollo de la capacidad iniciativa pedagógica y curricular de las escuelas a través de mecanismos descentralizadores efectivos y apoyo a la capacidad de emprender de los profesores en sus unidades educativas.
- d) Innovaciones permanentes en los procesos de enseñanza-aprendizaje en este tipo de escuelas.

Sus líneas de acción consistieron en:

*Adecuación metodológica:* diseño de una propuesta curricular que permita la articulación entre la cultura local y las dimensiones generales del conocimiento; elaboración de un Manual de Desarrollo Curricular que formule la adecuación metodológica y sirva de base para la capacitación de profesores y funcionarios que atienden las escuelas uni, bi y tridocentes.

*Capacitación de docentes:* en las nuevas experiencias curriculares, didácticas, de organización escolar, de uso de textos y, en general, de todas las innovaciones orientadas a incrementar el potencial de aprendizaje en la educación rural.

*Capacitación de supervisores:* en contenidos y metodologías de la propuesta curricular para favorecer una asesoría técnica adecuada y oportuna a la escuela y microcentros.

*Elaboración y dotación de material didáctico:* los profesores y los alumnos recibirán materiales para la enseñanza y el aprendizaje integrado de lenguaje oral y escrito, pensamiento matemático y ciencias, complementarios a los textos.

*Constitución de Microcentros de Coordinación Pedagógica:* Agrupaciones profesionales de profesores de escuelas próximas que se reúnan con periodicidad para analizar la implementación de la innovación y hacer un seguimiento de la experiencia. Estos microcentros serán organizados por supervisores que prestan la asistencia técnica, pero la coordinación deberá estar en manos de los docentes.

*Supervisión pedagógica:* Asistencia técnica consistente y sostenida a las escuelas y microcentros, atendiendo a sus problemas pedagógicos específicos, como actividad de capacitación en terreno.

*Formulación e implementación de acción de educación intercultural bilingüe para escuelas con alta concentración de alumnos indígenas.*

## LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

En un acápite anterior se ha señalado entre los requisitos de las políticas públicas, el relativo a su evaluación, entendiéndose por tal la medición objetiva de los impactos logrados en el marco de sus objetivos. En este sentido, el Banco Mundial, como entidad financiera, consultaba una evaluación del impacto del Programa MECE/BÁSICA/RURAL por entidades externas. Esta evaluación, luego de una licitación internacional fue adjudicada a un consorcio integrado por investigadores de la Universidad Austral de Chile y la Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación en el año 1996<sup>2</sup>.

El estudio evaluativo tenía como objetivos fundamentales medir el impacto del Programa sobre la calidad de la educación, sobre la equidad, sobre la eficiencia, y realizar un análisis de costo-efectividad. La hipótesis de investigación que orientó este aspecto del estudio indica que a mayor tiempo de exposición al Programa mayor sería su impacto en las escuelas y en los alumnos. Las variables incorporadas al diseño fueron las siguientes:

---

<sup>2</sup> El autor tuvo a su cargo la dirección del estudio evaluativo que involucró a aproximadamente 20 investigadores y un amplio grupo de ayudantes de investigación, por un período de 18 meses.

#### VARIABLES DE CONTEXTO

*Tipo de escuela multigrado*

*Dependencia de la escuela*

*Nivel de riesgo*

*Nivel socioeconómico*

*Tamaño de matrícula*

*Número de profesores*

*Caracterización de alumnos*

*Caracterización de profesores*

#### VARIABLES DE INTERVENCIÓN

*Año de ingreso al Programa*

*Cobertura del Programa*

*Tipo, calidad, cantidad y distribución del material educativo*

*Formas, dificultades y utilización de los materiales*

*Capacitación de supervisores*

*Capacitación de profesores*

*Estructura y funcionamiento de los Microcentros*

#### VARIABLES INTERMEDIAS

*Cambios en la gestión de supervisión*

*Cambios en la gestión de microcentros*

*Cambios en la gestión pedagógica*

#### VARIABLES DE RESULTADOS

*Impacto en la calidad* (niveles de logro de aprendizaje en las áreas de lectoescritura, matemática, ciencias naturales, ciencias sociales y desarrollo social).

*Impacto en la equidad* (Niveles de logro de aprendizaje entre escuelas de diferente condición socioeconómica, vulnerabilidad y aislamiento).

*Impacto en la eficiencia* (Tasas de ausentismo, repitencia y deserción en las escuelas).

Metodológicamente, se utilizaron instrumentos cuantitativos y técnicas cualitativas para la obtención de la información.

INSTRUMENTOS CUANTITATIVOS <sup>3</sup>	TÉCNICAS CUALITATIVAS
CENSO N = 2.808 ESCUELAS (FICHA CENSAL) N = 469 MICROCENTROS*	ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD* NIVEL CENTRAL = 4 SEREMIS = 8 DIR. PROVINCIALES = 27
MUESTRA N = 505 ESCUELAS (FICHA ESCUELA) N = 95 MICROCENTROS	FOCUS GROUPS PROFESORES=16
CUESTIONARIO A 712 PROFESORES	FOCUS GROUPS SUPERVISORES=7
CUESTIONARIO A 104 SUPERVISORES*	PRUEBA TIPO SIMCE* 1.828 ALUMNOS 4º BÁSICO
PRUEBA A 75 PROFESORES	
OBSERVACIÓN TRABAJO EN 62 AULAS	
ANÁLISIS DE CONTENIDO CUADERNOS DE TRABAJO	

Para el análisis de la información se utilizaron análisis multifactorial, de varianza, análisis de senderos, correlación canónica y, con el material cualitativo, análisis de contenido.

## RESULTADOS

Para el análisis del Programa es central considerar su impacto en la calidad, dado que su objetivo principal era "generar condiciones para un efectivo

<sup>3</sup> Los conceptos con (\*) significan, respectivamente: unidad de trabajo pedagógico de escuelas próximas; Supervisor: funcionario del Ministerio de Educación con funciones de apoyo y control de la labor docente; SIMCE: prueba nacional estandarizada de medición de aprendizajes; Entrevistas en profundidad a directivos nacionales, regionales y provinciales del ministerio de Educación.

mejoramiento de los conocimientos y de las prácticas de los docentes, a fin de producir innovaciones curriculares que permitan elevar la calidad de los aprendizajes de los estudiantes". Los resultados de las pruebas de logro aplicadas a los alumnos de 4° básico de las escuelas de la muestra estudiada, superan el 50% de logro en Lecto-escritura y Matemática. En Ciencias Sociales, Ciencias Naturales y en Desarrollo Social, se evidencia un mayor nivel de dominio.

Considerando estos resultados, se obtuvieron diferencias estadísticamente significativas según el tiempo que las escuelas a que pertenecen los alumnos han estado expuestas al Programa. Se observó que los promedios de logro presentaban una tendencia ascendente desde las escuelas ingresadas en 1992 hasta las ingresadas al Programa en 1994, y que los promedios de logro de las escuelas ingresadas en 1994 eran significativamente mayores ( $p < 0,05$ ), que los de las escuelas ingresadas en 1995.

De la diversidad de antecedentes considerados en este estudio, se concluyó que el año 1994 correspondía al punto de inflexión en cuanto a maduración de las acciones del Programa. Algunos indicadores que fundamentan este juicio evaluativo son la producción de material didáctico revisado; las percepciones de los profesores acerca de la cantidad, adecuación y oportunidad de entrega de los materiales didácticos; la adecuación de la capacitación; la evolución en el número de reuniones de los microcentros; los cambios en la estructura organizativa y de gestión del Programa.

Por tanto, la forma como se modeló el Programa entre 1992 y 1994 produjo un efecto de maduración que, para su impacto, se cruza con el mayor tiempo de exposición de las escuelas ingresadas en los diferentes años. El transcurso del tiempo significa un aumento en el tiempo de exposición pero, a la vez, un aumento en la efectividad de las acciones de intervención del Programa.

Además, la política de focalización del Programa significó que en 1992 y 1993 ingresaron las escuelas con mayores niveles de riesgo pedagógico. Por lo tanto, debe suponerse que los niveles de logro de aprendizajes en estas escuelas eran menores al incorporarse al Programa, que los correspondientes a las escuelas ingresadas en 1994 y 1995.

Consecuentemente, se concluyó que el significativo mayor logro en los aprendizajes en las escuelas ingresadas al programa en 1994 con respecto a las ingresadas en 1995 demostraba que el Programa MECE/BASICA/RURAL efectivamente tuvo un impacto positivo en la calidad de la educación, con respecto a las áreas de Lecto-Escritura, Matemáticas y Ciencias Sociales. Los resultados del análisis de correlación canónica,

demonstraron un mayor impacto de las variables de intervención en el área de lectura y escritura.

Esta interpretación es consistente con los resultados de las Pruebas SIMCE<sup>4</sup> aplicadas en 1992, 1994 y 1996. En efecto, como se aprecia en el Cuadro 1, las escuelas del Programa mostraron aumentos en los logros de aprendizaje y estos logros son de mayores niveles que el de las escuelas urbanas y, en cierta medida, que el conjunto de escuelas rurales.

**Cuadro N° 1. Comparación de Variación en puntajes promedios de Escuelas en pruebas SIMCE 1992 a 1996.**

Diferencias 1996-1992	Urbano	Total Rural	Sólo MECE Rural
Lecto- escritura	+4	+9	+7
Matemáticas	+4	+8	+8
Cs. Sociales	+3	+5	+9
Cs. Naturales	+8	+10	+15
Total	+19	+32	+39

Fuente: Elaboración a partir de datos Nacionales de Pruebas SIMCE.

Con respecto a la equidad no se observó una tendencia clara al analizar los resultados de logro promedios de las escuelas, según la condición socioeconómica de ellas. Los valores del Índice de Equidad se distribuyeron en las diferentes escuelas sobre y bajo el promedio, sin un patrón definido lo que puede ser explicado por la homogeneidad de las características socioeconómicas de las escuelas y de sus alumnos.

Por tanto, considerando que el Programa sí tuvo un impacto positivo en los aprendizajes de los alumnos de las escuelas, se dedujo que, en relación al sistema educativo en su conjunto, el Programa logró un impacto positivo en la equidad de la educación básica chilena.

El comportamiento de las escuelas desde el punto de vista de la eficiencia se calificó como muy bueno, ya que presentan bajas tasas de ausentismo, repitencia y deserción. Esto reflejó un aspecto positivo, toda

<sup>4</sup> Sistema de Medición de la Calidad de la Educación que implica la aplicación de pruebas nacionales, en el caso de la educación básica a estudiantes de cuarto y octavo nivel.

vez que tradicionalmente en el medio rural existen más condiciones para que estas tasas sean mayores.

Desde luego que en los niveles de eficiencia que se detectaron en las escuelas incidieron, también, diferentes inversiones sociales desarrolladas en los años 90 con la finalidad, precisamente, de superar condiciones generales desfavorables en los sectores rurales.

Los análisis multivariados relacionales utilizados evidenciaron que las actividades del Programa contribuyen efectivamente a los impactos producidos. A su vez, las correlaciones canónicas entre los conjuntos de variables independientes e intermedias, por una parte, y los puntajes de logro en las distintas pruebas consideradas como variables dependientes, por otra, fueron moderadas.

No obstante, en general las variables independientes de intervención del Programa, entre las que destacaron la capacitación de supervisores, capacitación de profesores, material didáctico de apoyo, tienden a explicar más la variación del conjunto de variables dependientes.

Los análisis multivariados relacionales efectuados, mostraron que las actividades del Programa contribuyen efectivamente al mejoramiento de la calidad de la educación básica rural y que al extraer cualquiera de las variables independientes de intervención, la capacidad predictiva del modelo disminuía considerablemente, demostrando el carácter sistémico de las acciones del Programa como conjunto.

Lo anterior confirmó, como orientación para políticas públicas con objetivos de lograr cambios en el ámbito sistema educativo rural, que ellos se logran con una política de acciones simultáneas.

Por otra parte, en el desarrollo del Programa durante los años 1992 a 1995 se gastó la cantidad de \$1.788.435.000 que corresponde, aproximadamente, a US\$ 3.888.000. Esta cifra representa alrededor del 2% del monto total de los recursos del Programa MECE. Otro patrón de comparación es que esta cifra corresponde al 0,45% del gasto público en educación básica realizado en el país el año 1996.

La distribución de los recursos en diferentes conceptos destaca que un 42,5% se destinó a materiales didácticos, un 29,0% a capacitación de profesores, un 5,9% a capacitación de supervisores, un 4,3% al funcionamiento de los microcentros y un 18,3% a la gestión del equipo central, del equipo de textos y de la gestión regional de supervisores.

Considerando los aportes del Programa y de sus componentes a los incrementos en los aprendizajes de cada uno de los 77.548 alumnos de

las escuelas ingresadas al Programa entre 1992 y 1995, se obtuvieron los siguientes valores por cada unidad porcentual de incremento:

*General del Programa* \$3.223.

*Material didáctico* \$7.447.

*Capacitación profesores* \$4.466.

*Capacitación supervisores* \$351.

*Microcentros* \$2.104.

Dado que la relación de costo-efectividad global del Programa correspondía aproximadamente a la quinta parte del valor de la subvención mensual por alumno<sup>5</sup>, se estimó bastante adecuada la relación costo-efectividad del Programa.

Los impactos positivos y la eficiencia en la gestión de este Programa, necesariamente, se vinculan con algunos rasgos de su desarrollo como política pública.

El papel del Ministerio de Educación como instancia central de gobierno consiste en la distribución, oportuna y de acuerdo a patrones establecidos por ley, de los recursos financieros y de materiales didácticos a cada unidad escolar. Además, tiene a su cargo la formulación de los marcos curriculares y el apoyo y supervisión técnica. Estas funciones se cumplen con una estructura desconcentrada territorialmente, que contempla un nivel central, 13 niveles regionales, y varios niveles provinciales.

Por su parte la gestión administrativa de las escuelas está a cargo de los gobiernos locales (municipios) y de personas o instituciones privadas<sup>6</sup>.

La participación de la sociedad civil en las unidades escolares se produce a través de los Centros de Padres y Apoderados que tradicionalmente han sido un tipo de organización relevante en el país<sup>7</sup>. En

---

<sup>5</sup> La subvención corresponde al valor que mensualmente otorga el Ministerio de Educación a las escuelas rurales municipales y privadas subvencionadas, con recursos del Presupuesto de la Nación.

<sup>6</sup> Actualmente se discute en el Parlamento una modificación importante de la Ley Orgánica Constitucional de Educación, entre cuyas medidas se plantea limitar la participación privada en la administración de establecimientos escolares sólo a corporaciones sin fines de lucro.

<sup>7</sup> De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano del año 2000 el 10% de las organizaciones sociales de base existentes en Chile corresponde a Centros de Padres y Apoderados en los que la participación es elevada, especialmente en el caso de las mujeres (PNUD 2000).

síntesis, desde la perspectiva de los requisitos para la aplicación de política públicas, en el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica Rural están presentes, por una parte, la gestión adecuada por parte del Gobierno, la participación de los gobiernos locales y de la sociedad civil organizada existiendo espacios para alianzas con sectores privados.

En la actualidad los componentes de este programa siguen aplicándose, como una línea de trabajo dentro de la institucionalidad del sistema educacional público y privado. Por tanto, la sostenibilidad es otro atributo que está presente en esta política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Albert, Michel. 1992. *Capitalismo contra capitalismo*. México: Paidós.
- Albert, Michael, Jean Boissonnat y Michel Camdessus. 2003. *Nuestra fe en este siglo*. Santiago: Desafío.
- Clapham, Ronald. 1976. "Principios Básicos de la Economía Social de Mercado". *Economía Social de Mercado en la experiencia Alemana*. Alemania: Fundación K. Adenauer.
- Espinoza, Juan G. 2001. *Economía Neoliberal versus Economía Social en América Latina*. Santiago: Dolmen-Ediciones CED.
- Etzioni, Amitai. 1999. *La nueva regla de oro. Comunidad y moralidad en una sociedad democrática*. Barcelona: Paidós.
- French-Davis, Ricardo. 2003. "Desarrollo humano y economía: América Latina en la actual era de globalización". Ponencia. *Taller de Desarrollo Humano, crecimiento económico y equidad: conceptos y mediciones*. Antigua-Guatemala, 27 y 28 de noviembre. Guatemala: PNUD.
- Foxley, Alejandro. 2001. *Chile en la encrucijada. Claves para un camino real y posible*. Santiago: Editorial Grijalbo S.A.
- Guzmán, Ricardo. 2006. "Globalización, Estado-Nación y Desarrollo: el caso de las Políticas Públicas en México". *Revista Austral de Ciencias Sociales* 11:25-34.
- Hayek, Friedrich. 1990. *Camino de Servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.
- Iglesias, Enrique. 2006. "El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina". *Revista de la CEPAL* 90: 7-15.
- Jobert, Bruno. 2004. *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Santiago: LOM.
- Meny, Yves y Jean Claude Thoening. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Piñero, Martín. 2000. "Reflexiones sobre la Agricultura de América Latina". *Conferencia sobre Economía Rural y Reducción de la Pobreza*. N. Orleans: BID.
- Programa De las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2000. *Desarrollo Humano en Chile*. Santiago: ONU.
- Stiglitz, Joseph. 2006. *Cómo hacer que funcione la globalización*. España: Taurus.
- Universidad Austral de Chile y Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación. 1998. *Informe Final de Estudio de Evaluación de la Línea Básica Rural del Programa MECE*. Valdivia: Universidad Austral de Chile.

**Vargas, Jorge. 2002. *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a desastres naturales y socio-naturales*. Santiago: CEPAL.**