

JULIO 1999
N° 5

- 1 Los altibajos de la economía brasileña
- 1 Sorpresas en índice de reforma estructural
- 2 **OPINIÓN**
¿Contribuye la inversión extranjera directa al crecimiento económico?
- 4 **PRECISIONES**
El debate sobre el Código de Aguas de Chile
- 5 **INDICADORES**
- 7 La gestión comunitaria mejora la calidad de la educación rural
- 8 **PUBLICACIONES RECIENTES**
- 8 **CALENDARIO**

Esta publicación está disponible también en inglés y en Internet: www.eclac.cl



Naciones Unidas

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

LOS ALTIBAJOS DE LA ECONOMÍA BRASILEÑA

La crisis financiera que sacude la economía mundial desde mediados de 1997 convulsionó profundamente a Brasil, que se vio afectado por una severa recesión y una fuerte devaluación. El producto creció sólo 0.2% en 1998 y cayó 1% en el primer trimestre de 1999, en comparación con igual período del año anterior. El desempleo llegó a 7.6% en 1998 y a 8% en marzo de 1999.

El país sufrió voluminosas pérdidas de reservas internacionales ya que su situación de balance de pagos era muy vulnerable a los impactos externos, por el elevado déficit fiscal y la sobreevaluación cambiaria. Esto se complicó aún más con la caí-

da en la relación de intercambio y la brusca reducción de los flujos de capital hacia las economías emergentes. Así, a mediados de enero de este año, la política cambiaria de ajuste gradual se hizo insostenible, y el real se devaluó 40%.

Por otro lado, la reducción del ritmo inflacionario (2.5%) a su nivel más bajo en cincuenta años constituyó el mayor logro de 1998. Y, pese a la devaluación, los precios sólo tuvieron un ligero aumento, debido a la recesión imperante y a que no se restablecieron los mecanismos de indización de la economía.

Otro hecho positivo, dentro del volátil panorama que vive la economía brasileña, es el ingreso récord de inversión extranjera, apenas parcialmente

explicado por las privatizaciones. Esto indicaría que las expectativas de mediano y largo plazo de la economía, apoyadas en las transformaciones estructurales en curso, son más positivas que las perspectivas de corto plazo, dependientes aún de la consolidación de la estabilidad.

Durante 1998, la política económica buscó hacerle frente a la creciente vulnerabilidad de la economía brasileña, que se acentuó en noviembre de 1997 y vivió su momento de mayor tensión en enero de 1999. La conducción de la política debió adaptarse a una coyuntura fluctuante, donde la situación externa ha sido determinante.

(continúa en página 3 ➡)

SORPRESAS EN ÍNDICE DE REFORMA ESTRUCTURAL

El modelo de desarrollo de América Latina ha cambiado drásticamente en los últimos 25 años. La región abandonó la industrialización dirigida desde el Estado y la sustitución de importaciones, y optó por políticas orientadas al mercado. El proceso no ha sido uniforme en los países, y ha tomado largo tiempo alcanzar consenso sobre qué reemplazaría a las antiguas políticas.

En un estudio publicado por la CEPAL, Samuel A. Morley, Roberto Machado y Stefano Pettinato evalúan las reformas y presentan detalladas comparaciones sobre los cambios registrados en 17 países entre 1970-1995. El objeto es “tener algunas medidas cuantitativas que

ayuden a determinar el impacto económico de las reformas”. Los resultados son sorprendentes. Por ejemplo, Chile, el reformista pionero, aparece séptimo en el índice general hacia 1995. En cambio, Uruguay se ubica como el país más reformado, seguido por Argentina y El Salvador.

Según *Indexes of Structural Reform in Latin America*, a la región le ha tomado más de dos décadas de reformas para llegar finalmente a un consenso sobre cómo debe funcionar la economía y el papel del gobierno en el manejo económico. El nuevo modelo se basa en reformas estructurales profundas de aranceles, impuestos, control del sistema financiero internacional y,

(continúa en página 6 ➡)

¿CONTRIBUYE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA AL CRECIMIENTO ECONÓMICO?

MICHAEL MORTIMORE

La actitud de las autoridades latinoamericanas con respecto a la inversión extranjera directa (IED) ha cambiado radicalmente desde la década de los setenta. En esos años, se buscaba limitar ostensiblemente la influencia de la IED en las economías receptoras. Actualmente, los países han dado amplio acceso al capital extranjero, incluso ofreciendo nuevos incentivos para atraer la IED. En este escenario, los países compiten abiertamente por la inversión extranjera. ¿Es que el desempeño de la IED ha cumplido con las expectativas gubernamentales?

En la década actual, los flujos de IED hacia la región han registrado un crecimiento sin precedentes, pasando de 8 000 millones de dólares a cerca de 67 300 millones, entre 1990 y 1998, con un incremento de 60% del acervo (*stock*) de IED. Hoy, la IED destinada a actividades manufactureras se concentra en países con grandes mercados domésticos o de exportación. Las actividades no transables de servicios han adquirido mayor importancia dentro de los masivos flujos de IED. También han logrado una significación creciente las actividades de explotación de recursos naturales, anteriormente bajo control estatal. La compra de activos existentes ha sido la modalidad más utilizada por los inversionistas extranjeros para entrar a la región o expandir su presencia en ella. En los tres últimos años, estas transferencias de propiedad han sido cercanas a dos tercios del total de los flujos de IED.

Estos cambios se ven reflejados en la mayor importancia relativa que

comienzan a adquirir las empresas transnacionales en la economía de América Latina, a las puertas del 2000. Entre 1994 y 1997, pasaron del 29% al 33% de las ventas totales del grupo de las 500 mayores empresas de la región. Incluso más, a pesar del clima de incertidumbre registrado durante 1998 y los primeros meses de 1999, grandes empresas internacionales han continuado apostando a incrementar y consolidar su presencia en la región.

Muchos analistas opinan que existe una correlación positiva entre IED y crecimiento económico. Sin embargo, al revisar las cifras, no parece existir una relación muy fuerte entre ellos.


Los gobiernos deben definir claramente las prioridades de su política nacional, y el papel que esperan que cumpla la IED...

Con ingresos trece veces superiores a los registrados en la década de los setenta, durante los años noventa se evidencia una tasa de crecimiento promedio 50% menor. ¿Por qué este espectacular desempeño de la IED no ha tenido un impacto más directo sobre el crecimiento económico de la región?

En primer lugar, la mayor parte de estos ingresos fue el resultado de transferencias de activos existentes y no significó la creación de nuevas unidades productivas, por lo que su contribución a la formación bruta de capital fijo ha sido limitada. Además, las autoridades regionales, presionadas por los fuertes desequilibrios externos, utilizaron los

ingresos de IED obtenidos a través de las privatizaciones para financiar parte de la brecha de balanza de pagos. No obstante, a pesar de que este fenómeno no incrementaba la capacidad productiva del país receptor, ha permitido mejorar en él la calidad de sus servicios, lo que ha incidido positivamente en su competencia sistémica.

En segundo lugar, la contribución de la IED al desarrollo industrial ha sido modesta, en términos de integración nacional. Por un lado, los modelos exportadores de recursos naturales o *commodities* industriales basados en ellos siguen reproduciendo esquemas de enclave. Por otro, en el modelo que se basa en el ensamblaje de manufacturas para la exportación, las originales reglas para el acceso al mercado de Estados Unidos virtualmente prohíben el uso de insumos físicos producidos en el país receptor.

Esta brecha entre resultados y expectativas lleva a formular nuevas preguntas sobre la IED en América Latina. Los gobiernos deben definir claramente las prioridades de su política nacional y el papel que esperan que cumpla la IED. Al menos, la convergencia (o falta de ella) entre los objetivos de la política nacional y los intereses de los inversionistas extranjeros (de IED) puede medirse de manera más transparente. 

Michael Mortimore es el Oficial a Cargo de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la CEPAL. Se agradece la colaboración de Álvaro Calderón en la preparación de esta columna.

En su trayectoria de estabilización en los últimos cuatro años, la economía brasileña utilizó recursos externos para financiar su demanda, sus mayores importaciones, y para posibilitar un incremento en el consumo y la inversión. El déficit en cuenta corriente se elevó de menos de 0.5% del PIB en 1994 a 4.5% del PIB en 1998, mientras que el balance de bienes pasó de un superávit de 10.4 mil millones de dólares a un déficit de 6.4 mil millones.

La crisis asiática redujo sensiblemente los recursos externos para países como Brasil, donde los ingresos netos de capitales disminuyeron a menos de mil millones de dólares en el cuarto trimestre de 1997, después que el promedio en los trimestres anteriores había sido 8.3 mil millones.

Ante esa situación, a fines de 1997 se adoptaron severas medidas de ajuste, que comprendían una política monetaria restrictiva que se tradujo en un alza de las tasas de interés a niveles superiores a 40% al año. Asimismo, se anunció un paquete de medidas fiscales para reducir el déficit del sector público.

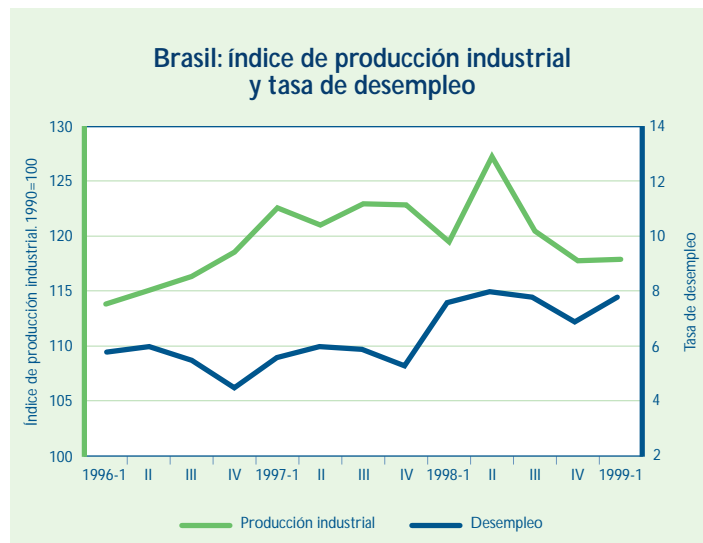
Este ajuste repercutió en el nivel de actividad durante el cuarto trimestre de 1997 y en el primero de 1998. En particular, la industria manufacturera acumuló en esos dos trimestres una caída de 5.5%.

A partir de febrero de 1998, los flujos de capitales comenzaron a retornar y las reservas internacionales se recuperaron con creces. El ajuste se fue suavizando para atenuar la recesión y la tasa de interés del Banco Central, que había sido elevada a un valor anual superior al 40% a fines de octubre de 1997, tuvo una fuerte caída a partir de marzo de 1998.

Pero la crisis rusa de agosto tuvo un impacto adverso sobre Brasil. La respuesta de los mercados bursátiles fue dramática, con una brusca caída en la bolsa de valores de São Paulo y de los precios de los títulos brasileños transados en el exterior. Las reservas internacionales disminuyeron en 24 400 millones de dólares en sólo dos meses.

Frente a esta realidad, se repitieron las medidas adoptadas en la crisis de noviembre de 1997: se incrementó la tasa básica del Banco Central, que llegó a 49%, y se anunció un nuevo ajuste fiscal. Sin embargo, continuó la salida de capitales, lo que obligó a profundizar el ajuste fiscal, acordar un programa con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y buscar financiamiento en otros países.

Una parte fundamental del nuevo paquete fiscal fue la aprobación de las reformas constitucionales sobre la administración pública



y la seguridad social. Pese a que éstas no tuvieron el alcance esperado por el gobierno, permitieron iniciar la puesta en marcha de mecanismos para reducir el déficit fiscal.

Brasil firmó un acuerdo con el FMI, el Banco Mundial, el BID y varios países desarrollados, que estableció un programa de ayuda financiera por 41 mil millones de dólares, para ser utilizados en tres años.

No obstante, las turbulencias se acentuaron a comienzos de 1999, cuando el Estado de Minas Gerais decretó la moratoria. La reacción del mercado fue inmediata y las pérdidas de reservas internacionales aumentaron peligrosamente. Para contener el deterioro se amplió la banda de fluctuación, pero esto no frenó las presiones. El Banco Central modificó radicalmente el régimen cambiario y dejó flotar el tipo de cambio desde el 15 de enero. La estrategia de ajustes graduales resultaba inviable en el escenario externo que surgió con la crisis de Rusia.

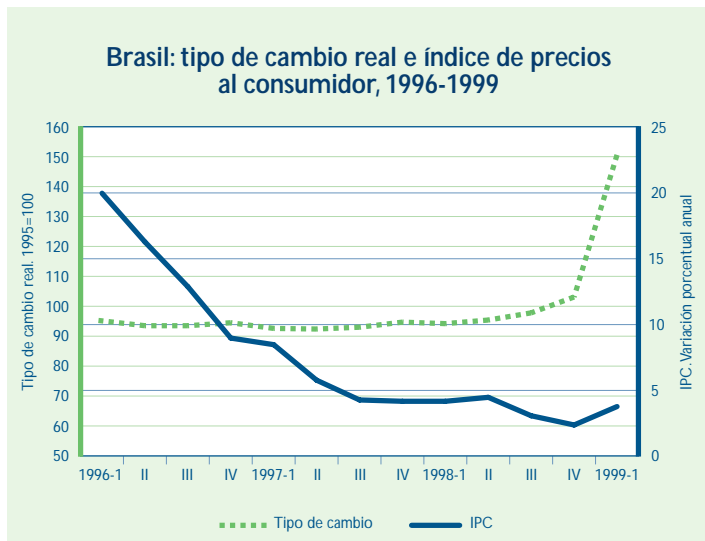


Mejoría y preocupaciones

A partir de marzo de 1999, comenzaron a revertirse las expectativas más negativas. Incidió especialmente la renegociación del acuerdo con el FMI, al permitir la utilización de los recursos del paquete de ayuda para estabilizar el mercado de cambio, que abrió espacio para intervenciones inmediatas del Banco Central. Asimismo, se consolidó la percepción de que el ajuste fiscal se estaba concretando.

Existe la preocupación de que los ajustes promovidos no sean sustentables a mediano plazo. En el caso de la mejoría en el resultado primario del primer trimestre de 1999, hay evidencias de que habrían incidido ingresos por una sola vez, como los provenientes de tributos cuyo pago estaba en litigio judicial, y los anticipos en los pagos de las concesiones asociadas a la privatización de Telebrás (compañía de telecomunicaciones).

También preocupa el magro desempeño de las exportaciones, que han continuado cayendo en el primer cuatrimestre, pese a la devaluación de la moneda nacional y al menor nivel de actividad.



EL DEBATE SOBRE EL CÓDIGO DE AGUAS DE CHILE

AXEL DOUROJEANNI

Muchos países de América Latina y el Caribe se encuentran en proceso de impulsar cambios en sus legislaciones y organizaciones orientadas a la gestión del agua. La índole concreta de esas reformas varía mucho de un país a otro en cuanto a su ejecución, a sus avances y, aún más, a su contenido. Algunos países ya han reformado la institucionalidad del sector hídrico, pero la gran mayoría recién comienza sus cambios, luego de un debate que lleva más de una década.

Los motivos principales que han originado la corriente actual de reformas en la legislación del agua son:

- el deseo de atraer la participación del sector privado a la prestación de los servicios públicos;
- la hasta ahora inadecuada utilización de instrumentos económicos y de mercado para mejorar el uso y asignación del recurso;
- la necesidad de mejorar la capacidad de gestión para enfrentar la creciente competencia por el uso múltiple del agua;
- los problemas crecientes de contaminación y los provocados por fenómenos naturales extremos.

Durante los debates sobre el proceso de reformas del sector hídrico, se aprecia un fuerte interés en elegir como modelo el Código de Aguas de Chile de 1981. En algunos países, los anteproyectos de leyes de aguas escogidos para ser debatidos son una copia casi fiel de este Código. Sin embargo, rara vez se mencionan los problemas que su aplicación ha provocado en Chile, especialmente su éxito sólo parcial en el fomento que se buscaba del mercado de aguas.

Principios básicos

Si se compara este Código con los principios básicos mínimos que una legislación de agua debe contener, se aprecian trascendentes avances, pero también que adolece de ciertos vacíos y limitaciones no menos importantes. Por ejemplo, el artículo 24 de la Constitución del país otorga derechos de propiedad individual a los dueños de los títulos. Éste es el único caso entre los países de la región donde esta disposición se menciona específicamente en su Constitución. En todos los otros, se establece que el agua es un bien nacional. Asimismo, el Código chileno consagra una total y permanente libertad para el uso del agua a que los titulares tienen derecho, pudiendo ellos, entre otras cosas:

- usar o no sus derechos de agua, y destinarlos a los tipos de uso que deseen;
- transferir los derechos de agua separadamente de la tierra, para utilizarlos en cualquier otro sitio, y
- comercializarlos a través de negociaciones típicas de mercado.

Con la excepción del Código de Aguas de Chile y de unas propuestas de ley de aguas inspiradas en el sistema chileno, no hay otro país en el mundo donde los derechos de agua se entreguen bajo tales condiciones.

Los elementos regulatorios más importantes de la legislación de aguas tienden a asegurar el uso efectivo y beneficioso del recurso, a proteger su fuente, tanto en calidad como en cantidad, y a prevenir la transferencia de aspectos externos negativos entre los usuarios. Además, todas las leyes de agua explicitan con claridad el sistema de

Derechos de agua no consuntivos en Chile^a

	En ejercicio		Constituido sin uso		Solicitado en trámite ^b		Total	
	m ³ /s	(%)	m ³ /s	(%)	m ³ /s	(%)	m ³ /s	(%)
Principales empresas hidroeléctricas								
ENDESA	1 013	59.6	6 583	58.8	16 164	42.0	23 760	46.2
GENER	121	7.1	1 579	14.1	7 356	19.1	9 056	17.6
COLBÚN	190	11.2	-	-	3 233	8.4	3 423	6.7
Subtotal	1 324	77.9	8 162	72.9	26 753	69.5	36 239	70.5
Otros usuarios	375	22.1	3 041	27.1	11 755	30.5	15 171	29.5
Total	1 699	100.0	11 203	100.0	38 508	100.0	51 410	100.0

Fuente: DGA (1997a)

Nota: Se estima que los recursos hidroeléctricos efectivamente utilizables del país alcanzan como máximo a un caudal del orden de 30 000m³/s, mientras que el caudal de interés económico asciende como máximo a unos 12 641m³/s.

^a Derecho de uso sujeto a su reposición.

^b Los derechos solicitados en trámite incluyen un número significativo de duplicidades lo cual hará inviable en algunos casos la constitución de esos derechos y en otros se deberá llamar a remate entre varias solicitudes que concurren a las mismas aguas. Algunas solicitudes -especialmente las más recientes- corresponden a recursos de carácter marginal y de reducida viabilidad técnica y económica.

administración de recursos hídricos, basado en la creación de entidades de gestión del agua a nivel de cuenca. El Código chileno no sólo no contiene tales disposiciones, sino que uniformiza su aplicabilidad en todo el territorio, sin considerar las diferencias de disponibilidad de agua en cada región. La falta de institucionalidad en este aspecto y la débil fuerza de la Dirección General de Aguas hacen más compleja su aplicación y atentan contra una buena gestión del recurso hídrico y el fomento del mercado de aguas que se busca en el mismo Código.

Nuevas competencias y actitudes

El establecimiento de mercados de agua demanda nuevas actitudes de la administración pública, los sistemas judiciales y los usuarios y requiere que éstos sean eficientes en las nuevas áreas de competencia. También requiere inversiones en sistemas adecuados de administración, vigilancia, control y seguimiento, de información y datos sobre los recursos hídricos y de catastro, registro y regularización de los derechos de agua. Puede ser necesario además mejorar los sistemas de almacenamiento, distribución, transporte y medición del recurso. La puesta en marcha de un sistema de mercados de agua sin estos prerrequisitos provocará serios problemas y conflictos sociales, ambientales y económicos. Esto es lo que está sucediendo en el caso chileno.

El ejemplo chileno demuestra que es recomendable asegurarse que los sistemas hídricos y de gestión de los mismos reflejen las particulares características -físicas, culturales, sociales, económicas y ecológicas- de cada región y de sus cuencas hidrográficas. Asimismo, es deseable que la gestión del agua se entienda como sinónimo de la capacidad de mediar en los conflictos entre los usuarios, y entre éstos, el medio ambiente y el Estado. Los sistemas de gestión deben ser capaces de prevenir o solucionar tales conflictos cuando emergen. El mercado del agua y cualquiera otra opción para asignar con eficacia los recursos hídricos para fines de uso múltiple funcionarán mejor en la medida en que se cuente con estas condiciones básicas y se vinculen a las características propias de los sistemas hídricos compartidos.

Metas para el desarrollo sustentable

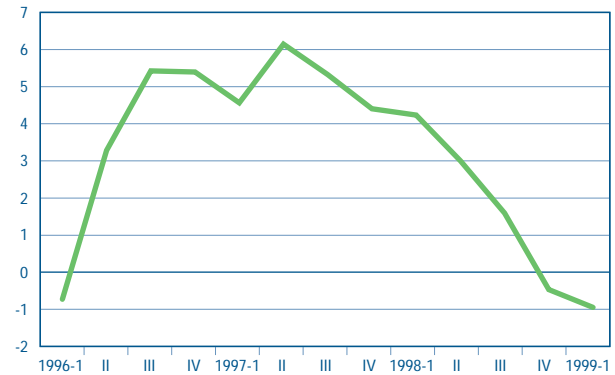
Es conveniente que los países que basan su economía principalmente en la explotación de recursos naturales, inviertan un porcentaje mucho mayor de los ingresos que obtienen por ese concepto en conocerlos y administrarlos mejor. Todo esfuerzo por una mayor educación e investigación de los recursos naturales facilitará el logro de metas de desarrollo sustentable.

La asignación más eficiente del agua se hace por conciliación de intereses y no por competencia. En Chile, el debate sobre el Código de Aguas beneficiará, si duda, a todos los usuarios en la medida en que esto se haga basado en conocimientos y posiciones equilibradas.

El autor es jefe de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL

América Latina: tasa de crecimiento del producto regional, 1996-1999

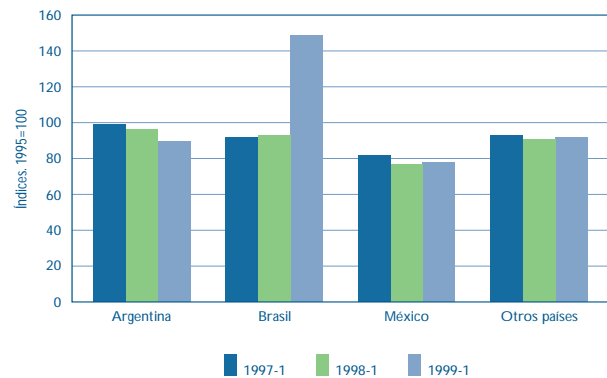
(En porcentajes, con respecto al mismo trimestre del año anterior)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Índices del tipo de cambio real efectivo, 1997-1999

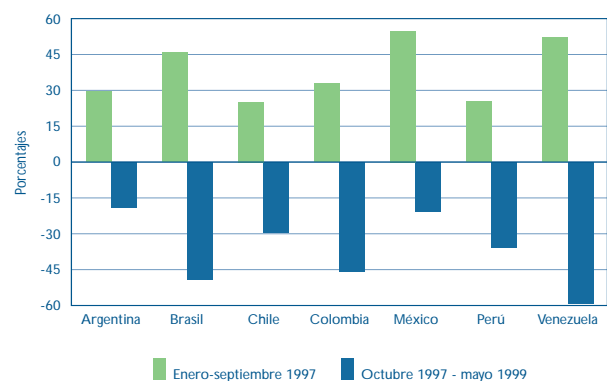
(Valor al primer trimestre de cada año)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional.

Variaciones de las cotizaciones en las bolsas de valores

(Elaboradas con índices en dólares)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Corporación Financiera Internacional.

en menor grado, del rol de las empresas estatales y la regulación laboral. El propósito común de estas reformas es triple: abrir la economía interna a la competencia extranjera, disminuir el papel del gobierno en la asignación de los recursos y en la dirección de la producción, y reducir los efectos distorsionadores del sistema impositivo sobre la toma de decisiones privada.

Desigualdad de las reformas

Los autores, que se centran en reformas estructurales específicas más que en las reformas macroeconómicas generales, establecieron cinco índices para comercio, finanzas nacionales e internacionales, impuestos y privatización. Cada uno contiene un grupo de componentes elegidos para reflejar el grado de control gubernamental o, en los casos de impuestos y aranceles, el grado de no-neutralidad del sistema. Los autores aclaran que estas mediciones no implican necesariamente juicios de valor, dado que lo que puede ser considerado como valores óptimos variará en las cinco áreas. Por ejemplo, “la ausencia completa de control gubernamental sobre los flujos de capital hacia adentro y hacia afuera puede no ser óptima”.

Los índices demuestran la desigualdad de los procesos de reforma en América Latina. El proceso se inició en los años setenta en el Cono Sur, pero se detuvo e incluso se revirtió tras la crisis de la deuda de 1982-85, expandiéndose luego al resto de la región. La apertura del comercio y la liberalización financiera interna fueron las primeras medidas adoptadas ampliamente, con 11 países alcanzando un nivel de 85% entre los más liberalizados hacia 1990; en 1995, todos salvo uno las habían realizado. Hubo también una significativa apertura de las cuentas de capitales después de 1990.

Chile, Argentina y Uruguay encabezaron los primeros y mayores cambios que se produjeron en los regímenes de comercio y aran-



El consenso demora en algunas áreas

El consenso sobre la apertura de los mercados financieros internos al capital extranjero tomó más tiempo. Antes de la crisis de 1982, sólo Uruguay y Chile habían dado pasos importantes en esta dirección, seguido a fines de la década por un puñado de países, Argentina, Costa Rica y Guatemala entre ellos. En los '90, siguieron este rumbo muchas economías pequeñas, pero Brasil, México, Colombia y Chile aún mantienen controles significativos como defensa contra flujos volátiles de corto plazo.

Ha habido aún menos uniformidad en los casos de la reforma impositiva y de la privatización. El IVA fue adoptado en todos los países durante los '80 y disminuyeron las tasas marginales de impuesto sobre ingresos personales y corporativos, lo que redujo significativamente la progresividad del impuesto a las utilidades. Sin embargo, sólo siete países alcanzaron el umbral de reforma establecido en los índices, debido probablemente a las metas contradictorias de neutralidad impositiva y equidad social, como también a las diferencias en el tamaño del sector gubernamental. La privatización ha sido amplia y muy comentada, pero hay poco cambio en el índice regional.

Este artículo se basa en la publicación *Indexes of Structural Reform in Latin America*, de Samuel A. Morley, Roberto Machado y Stefano Pettinato, de la Serie *Reformas Económicas* de la CEPAL, LC/L1166, 1999.

celes, aunque los primeros dos reintrodujeron restricciones a las importaciones durante la crisis de los 1980s. Hacia 1995, el promedio de los aranceles en la región era de 12%, comparado con 45% en 1985, y ningún país -con excepción de Brasil y su industria automotriz- utilizaba su sistema arancelario para proteger o promover sectores internos.

Las reformas financieras comenzaron en los '70 en Colombia, Chile y Uruguay, poniéndose intensamente en marcha tras la crisis de mediados de los '80. Las dos medidas más utilizadas fueron la liberalización de las tasas de interés y el abandono del crédito dirigido. Para 1995, sólo Venezuela mantenía controles sobre las tasas de préstamos y ninguno de los países los conservaba sobre las tasas de depósitos. Pero la regulación del sistema financiero - vista por la CEPAL como un componente esencial - no había avanzado a un ritmo similar, lo que llevó a una serie de crisis bancarias.

Producido por los Servicios de Información de CEPAL
■ EDITORA: Laura López, con la colaboración de Pilar Bascuñán, Malcolm Coad y Lucía Contesse
■ DISEÑO GRÁFICO: Vesna Sekulovic

■ DIRECCIÓN: Av. Dag Hammarskjöld s/n, Vitacura, Santiago, Chile.
■ TELEFONOS: (562) 210-2380, (562) 210-2000.
■ FAX: (562) 228-1947. ■ SITIO WEB: www.eclac.cl
■ CORREO ELECTRÓNICO: dpsantiago@eclac.cl

Los íconos incluidos en este boletín representan las diversas culturas aborígenes americanas así como algunos hitos de la historia de la región, y están grabados en los exteriores de las salas de conferencia de la sede de la CEPAL en Santiago, Chile.

Glifos nahuas Carabelas Pastor y llamas



LA GESTIÓN COMUNITARIA MEJORA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN RURAL

Por pobres que sean, las comunidades rurales cuentan con importantes recursos para mejorar la calidad de su educación y salud, y avanzar en la erradicación de la pobreza. Novedosas fórmulas aplicadas en las Américas demuestran que la gestión comunitaria es un arma efectiva para lograr una mejor calidad de vida.

En el documento *Gestión comunitaria de la escuela rural. Lecciones de seis experiencias internacionales*, el antropólogo de la CEPAL John Durston analizó comparativamente experiencias en Brasil, Colombia, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala y México. Todas arrojaron resultados favorables en cuanto a la mejoría de la educación.

comunidad. Buscaron solucionar las deficiencias aumentando la participación comunitaria en la toma de decisiones, para renovar el sentido de compromiso y misión del profesor.

Según el estudio, deben cumplirse dos requisitos para obtener el apoyo de la comunidad a la gestión autónoma de la escuela. Primero, que el colegio sea percibido como una entidad educativa que involucra a maestros, administradores, educandos y también a la comunidad local, ya no sólo al Ministerio de Educación o a los profesores. Segundo, que la relación escuela-comunidad se entienda como un proceso de negociación que requiere la firma de contratos.

liminar, fiscaliza y facilita la relación entre profesor y comunidad. En México, la comunidad paga un bono al maestro por participar en el programa, mientras que en Guatemala paga todo el sueldo.

El otro tipo de contrato es el “trabajo en equipo”, para un objetivo compartido. Supone un proceso previo de negociación, la elaboración de una meta compartida y la explicitación de responsabilidades aceptadas por cada parte, con lo que se genera la confianza necesaria para trabajar en equipo. En los casos de Estados Unidos y Colombia, la comunidad no elige a los candidatos y no controla el pago. Lo que está en juego es el prestigio de la persona y su pertenencia al grupo social que lo ha aceptado como miembro.

Códigos y experiencias personales

Dada la fuerte asociación estadística que existe entre el clima educacional del hogar de origen y el logro escolar, muchos educadores diagnostican una serie de carencias del hogar pobre rural que explicaría el bajo desempeño educacional de los niños de este sector social.

Pero un alto porcentaje de niños en riesgo de fracaso escolar no tiene limitaciones inhabilitantes de conocimiento, sino que maneja otros códigos y experiencias personales, distintos de los que presupone la escuela. Utilizar esos códigos locales en la enseñanza permite aprender lo lejano a partir de lo cercano.

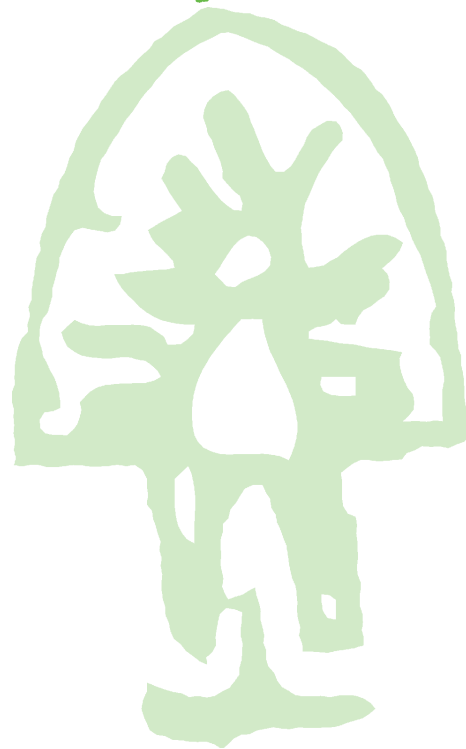
Los seis programas aludidos tuvieron su origen en un diagnóstico de problemas de motivación de los profesores, ligados en un círculo vicioso con dificultades de comunicación y cooperación con los padres y la

Dos tipos exitosos de contratos

De estas experiencias emergen dos tipos de contratos exitosos, sean formales o sólo implícitos. En ambos la sociedad civil asume un nuevo papel y los docentes aumentan su grado de motivación y participación.

En el primer tipo, los maestros son contratados por la comunidad con recursos del Estado y, dado que el convenio tiene peso legal, no descansa solamente en la confianza entre las partes. La comunidad o un comité entrevista a tres candidatos para maestro y director de una escuela, y elige. Luego, se compromete a garantizar la asistencia de los niños y a darles tiempo y espacio en la casa para sus tareas. Se reúne con el profesor para resolver problemas, le paga mensualmente y renueva su contrato si el desempeño es satisfactorio.

Por su parte, el profesor le rinde cuentas a la comunidad local. El Ministerio pasa a ser un tercer actor, que califica en forma pre-



Este artículo está basado en la publicación *Gestión comunitaria de la escuela rural. Lecciones de seis experiencias internacionales*, de John Durston, CEPAL, LC/R.1883, 1999.

1 América Latina: proyecciones de población urbana y rural 1970-2025, Boletín Demográfico N° 63, LC/DEM/G.183, español e inglés.

Detalladas proyecciones de población por región y países preparadas por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) de la CEPAL. Incluye datos sobre fecundidad, natalidad, esperanza de vida, mortalidad infantil, migración, etc. US\$6.



2 Primer diálogo Europa-América Latina para la promoción del uso eficiente de la energía, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 15, LC/L.1187, español.

Síntesis de esta reunión

realizada en Bruselas en octubre de 1998. Analiza la evolución de las políticas energéticas en Europa y América Latina durante las últimas décadas y los enfoques conceptuales de la CEPAL sobre el uso eficiente de la energía en el desarrollo sustentable. [www](http://www.eclac.cl)

3 Revisión de los acuerdos sectoriales suscritos por países miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur), LC/R.1880, español.

Revisa los cuatro acuerdos sectoriales bilaterales actualmente vigentes entre países miembros del Mercosur, entre Argentina y Brasil, y evalúa la necesidad de establecer nuevos acuerdos en el futuro.

4 Indicadores de género, LC/L.1186, español e inglés.

Un completo conjunto de indicadores para medir avances y rezagos en la situación de las mujeres de la región y así hacer un seguimiento de los acuerdos

regionales e internacionales dirigidos a mejorar la equidad de género, especialmente el Programa de Acción Regional 1995-2001 y la Plataforma de Acción de Beijing. [www](http://www.eclac.cl)



5 Un análisis del concesionamiento de autopistas urbanas, con referencia a los casos de la Costanera Norte de Santiago de Chile y del eje Javier Prado de Lima, Perú, LC/R.1879, español.

Analiza estos dos proyectos como estudios de caso del concesionamiento de vías urbanas al sector privado y presenta una serie de lecciones que se desprenden de estas experiencias para futuros intentos de licitación de nuevas vías urbanas. [www](http://www.eclac.cl)

Solicitudes a: ithomson@eclac.cl

6 México: impacto de las reformas estructurales en la formación de capital del sector petrolero, Serie Reformas Económicas N° 19, LC/L.1195, español.

Examina la forma en que los cambios macroeconómicos, financieros e institucionales realizados desde comienzos de los años ochenta en México han afectado las decisiones de inversión en capital fijo del sector de petróleo y gas. [www](http://www.eclac.cl)

7 El financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica: análisis del comportamiento reciente y propuestas de reforma, Serie Financiamiento del Desarrollo N° 77, LC/L.1178, español

Solicitudes a:
 Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.
 Fax: (56-2) 210 2069.
publications@eclac.cl
[www](http://www.eclac.cl) :disponible en los Sitios Web: www.eclac.cl y www.eclac.org

MES	EVENTO	LUGAR
JULIO		
8 - 9	Quinta reunión del Grupo especial de trabajo de la CEPAL, establecido en virtud de la resolución 553(XXVI), aprobada en el vigésimo sexto período de sesiones de la Comisión, en 1996	Naciones Unidas Nueva York
14	Seminario-taller "Estrategia para implementar un sistema de contabilidad para el recurso suelo en Chile", Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)	CEPAL Santiago, Chile
26 - 27	Segunda reunión del Comité Consultivo Internacional y Coordinadores Nacionales: "Proyecto policía y sociedad democrática", del Centro de Estudios del Desarrollo (CED), CED/ILPES	CEPAL
28 - 29	Seminario latinoamericano "Vínculo entre universidades y los pequeños y medianos empresarios", Programa Bolívar	CEPAL
AGOSTO		
10 - 12	Segundo encuentro latinoamericano de instituciones responsables de la supervisión, fiscalización y regulación del transporte, CEPAL	CEPAL
6 agosto - 3 septiembre	Tercer curso internacional de diseño de políticas y evaluación de proyectos de seguridad ciudadana, ILPES/Carabineros de Chile	CEPAL
SEPTIEMBRE		
1 - 2	Consulta regional a la sociedad civil "Las Naciones Unidas en el siglo XXI: una visión desde América Latina y el Caribe", CEPAL, en el marco de las actividades preparatorias de la Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al Milenio y la Cumbre del Milenio	CEPAL
8 - 10	Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad, en el Año Internacional de las Personas de Edad, 1999, CELADE	CEPAL
23 - 24	Segundo encuentro de la red latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR): "Hacia un Desarrollo con Ciudadanía", CEPAL/Asociación de Organizaciones no Gubernamentales (ASONG)/Universidad Bolivariana de Chile/ISTR	CEPAL
27	Día Internacional de la Paz, Comité de la Paz del Consejo del Personal del sistema de la CEPAL	CEPAL

