



**UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE
FACULTAD DE HUMANIDADES
INSTITUTO DE ESTUDIOS AMERICANOS**

Título:

**INCOPORACION DE CHILE A LA ORGANIZACIÓN DE
COOPERACION Y DESARROLLO ECONOMICO: LA
EDUCACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO**

Autor

©Carla Riquelme Fortune

Profesor Guía:

Doctor Vicente Espinoza

Candidato a Magíster en Estudios Internacionales

Santiago, Chile

2010

Agradecimientos

Esta tesis fue realizada en el marco del Proyecto Desigualdades (Proyecto Anillo SOC 12): Procesos emergentes en la estratificación chilena, con el apoyo de Conicyt. Especialmente al profesor Vicente Espinoza por haber dirigido esta tesis.

Tabla de Contenidos

Introducción	1
<u>Capítulo I: Interdependencia compleja y cooperación internacional</u>	7
1.1. Chile en clave de la interdependencia compleja.	18
<u>Capítulo II: Chile hacia la OCDE.</u>	21
2.1 La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)	21
2.1.1 Composición y organización.	22
2.2. Proceso de incorporación de Chile.	25
2.3. Hoja de ruta	30
Capítulo III: Expertos hablan sobre Chile.	34
3.1. Los expertos analizan la Educación en Chile.	37
3.1.1 Diagnóstico situación de los profesores	40
3.1.2. Liderazgo escolar	48
3.1.3 Evaluación y recomendaciones generales para el sistema de educación	53
3.2. Síntesis	61
<u>Capítulo IV: Educación como</u>	63

<u>herramienta para la superación de la</u>	
<u>pobreza</u>	
4.1. Esfuerzos del Gobierno para	66
mejorar la educación chilena	
4.1.1 Incremento presupuestario	69
4.1.2. Adopción del concepto	73
<i>lifelong learning</i>	
4.1.2.1 Educación pre – escolar	73
4.1.2.2. Continuidad de estudios	77
4.1.3. Situación docente:	82
profesores más jóvenes, saldos,	
perspectivas laborales e	
incorporación a la tecnología	
4.1.4. Liderazgo Escolar	85
4.1.5 Certificación Internacional	86
4.2 Síntesis	86
<u>Capítulo V: Conclusiones</u>	89
Bibliografía	94

Índice de Tablas y Gráficos

Capítulo III:

Tabla 3 – 1: Documentos OCDE sobre educación chilena.	39
Tabla 3 - 1: Horas de trabajo del profesorado en el ámbito escolar: Chile / OCDE	43
Tabla 3 – 3: Influencia en determinar los recursos (2006)	49
Tabla 3 – 2: Porcentaje de influencia en los cursos y sus contenidos (2007)	52
Tabla 3 – 4: Personas con educación completa (1 a 25 años)	53
Tabla 3 – 5: Gasto público Chile / OCDE (2000 a 2007, en US\$)	58
Tabla 3 – 6: Recomendaciones	61
Gráfico 3 – 4: Diferencia gasto público y privado por estudiante según porcentaje PIB (2005), según nivel de educación	60

Capítulo IV:

Tabla 4- 1: Recomendaciones OCDE <i>vis a vis</i> Mensaje Presidencial	67
Tabla 4- 2: Brecha en inversión pública en educación según niveles Chile (según porcentaje PIB (2006)	70
Tabla 4-3: Comparación en la evolución de los salarios, Chile / OCDE; (2007)	83
Gráfico 4-1: Porcentaje de inversión	72

privada según nivel de educación (2006)

Grafico 4-2: Personas entre 24 y 64 años
de acuerdo a su nivel de estudio (2007)

Resumen

El año 2010, Chile se incorporó a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en calidad de miembro permanente, llamando la atención del ingreso de un país tan distinto, lo que la presente investigación intentará resolver mediante el análisis de los sistemas de educación, área donde se presenta la brecha más amplia en materia de políticas sociales. Para lograr esto, el método seguido en la presente investigación se sustenta en la relación existente entre un Organismo Internacional y un país, siguiendo lo propuesto por la teoría de interdependencia compleja y analizando las recomendaciones de los expertos en el área en cuestión, para saber si tienen algún grado de injerencia en la política local o en el proceso de examen. Así, en una primera instancia, se ha concluido que la incorporación se debe a la estabilidad económica de Chile y la necesidad de la Organización de hacer prevalecer sus principios en la región.

Introducción.

El año 2010, Chile se incorporó a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en calidad de miembro permanente, evento que fue la culminación de un esfuerzo de política exterior iniciado en 1995. Esta tesis examina la relevancia que esta incorporación plantea a las políticas internas en áreas que no corresponden a las tradicionales de política exterior, pero que hoy forman parte de un conjunto complejo e intrincado de iniciativas que constituyen el campo internacional, incrementado desde el fin de la Guerra Fría, a saber: pobreza, derechos humanos, medio ambiente etc. Este aumento de temáticas, ha hecho que las relaciones entre Estados se hayan ampliado más allá de la mantención de seguridad, de esta manera, la cercanía planetaria permite identificar variadas situaciones domésticas como internacionales, siendo numerosas veces los objetivos de un país iguales o similares a los de la sociedad internacional. Bajo esta consideración, el foco de la presente investigación se centra en las recomendaciones hechas por los expertos

en el área de la política educacional chilena, las cuales, al no ser vinculantes no ejercen influencia en la decisión de si el país es apto o no para incorporarse.

Con el retorno a la democracia, Chile ha debido seguir un camino de validación como país para ser reincorporado a la comunidad internacional, en la cual el libre mercado actúa como principio rector para alcanzar un desarrollo sustentable. Esto ha sido logrado mediante distintos eventos, sólo por mencionar algunos: 1) firmas de nueve Tratados de Libre Comercio (TLC) con países de todo el globo: Estados Unidos, Canadá, Corea, China entre los más destacados; 2) participación en Misiones de Paz: Irak, Haití, Timor Oriental; 3) participación como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad durante los años 2003 y 2004, ó 4) ratificación de la Corte Penal Internacional en agosto del 2009. Desde esta perspectiva, la política exterior nacional, la cual “nace de la combinación entre los principios de nuestro actuar internacional y los intereses de Chile en el mundo”¹ y la membresía de Chile a variadas Organizaciones Internacionales (OI) va de la mano con las necesidades domésticas e internacionales, por esta razón, es la acción en conjunta de los distintos ministerios, los cuales elaboran y ejecutan los diversos programas, para cumplir los objetivos y satisfacer las necesidades externas e internas del país. En tal contexto, la presente investigación estudia el proceso de incorporación de Chile a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), considerada como el grupo de los países más desarrollados unidos por la democracia, el libre mercado y altos estándares sociales.

Debido a que la incorporación de Chile a OCDE ocurrió recientemente, los estudios sobre esta temática son limitados. Es más, desde nuestro conocimiento solamente existe uno, elaborado por el Equipo Expansiva de la Universidad Diego Portales, titulado *Chile en perspectiva comparada con los países de la OCDE*, el cual

¹ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, CHILE (2010). *Prioridades de la política exterior*. Recuperado 6 de mayo 2010 desde: http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/artic/20080822/pags/20080822175434.php

presenta “una mirada descriptiva de la situación de Chile respecto de los países”² miembros de la Organización desde diversas áreas: “recaudación tributaria, desarrollo bancario, producción de conocimiento, mercado de seguros, violencia y criminalidad en los negocios, energía, telecomunicaciones, demografía, calidad de la democracia, empleo, empleo juvenil, mercado laboral femenino, salud y educación preescolar”³.

El estudio explica sucintamente el proceso de incorporación y nos ofrece una comparación con los países de OCDE, a partir de lo cual surgen interrogantes, centradas en la relación que puede existir entre un Estado soberano y una Organización Intergubernamental. La pregunta principal que nace es ¿cuál es la motivación de OCDE para invitar a un país tan distinto a ser miembro y de que índole serán los beneficios que obtendrán ambas partes con la incorporación de Chile?; siguiendo esta misma línea y teniendo en cuenta que para la incorporación los expertos de la Organización realizan un examen se presenta la curiosidad de saber ¿cuál es el área de la política social donde la brecha entre Chile y OCDE es más amplia?. Con la motivación de querer resolver esto también se genera la pregunta sobre ¿si las recomendaciones hechas por los expertos guardan alguna relación con la política de gobierno para superar esta brecha? y si ¿será posible superarla?.

Al analizar los documentos escritos por los expertos de OCDE ya ha quedado resuelta la pregunta sobre la brecha más amplia: la educación, materia principal en la temática social de la Organización, la cual considera que todos los ciudadanos de los países miembros, tienen el derecho de acceder a un educación de calidad. Centrar la investigación en los análisis de los expertos en ésta no sólo tiene como motivo que se presenta la brecha más amplia, también radica en que la educación, es el elemento clave para formar capital humano, entendido este desde sus perspectivas económicas y psicológicas, que permita superar las desigualdades sociales al interior de un país y

² EXPANSIVA (2010). *Chile en perspectiva comparada con los países de la OCDE*. Universidad Diego Portales: Santiago. Recuperado: 15 de marzo 2010 desde: www.expansiva.cl/media/en_foco/documentos/17032010150429.pdf, pagina 1.

³ Ibid.

que éste mismo alcance altos niveles de desarrollo. La Organización es clara sobre la relevancia de esta área de la política social de un país, al considerar que los beneficios de una buena educación son tanto para los individuos como para el país, ya que permite que los ciudadanos mejoren su calidad de vida al contar con trabajos “estables y satisfactorios”⁴ mientras que a nivel de país los beneficios permiten el fortalecimiento de la “cohesión social y el crecimiento económico”⁵, todos elementos claves para alcanzar el desarrollo sustentable.

El planteamiento que desarrollo en esta tesis tiene como argumento central que los procesos asociados con la participación de Chile en OCDE deben mirarse desde una doble perspectiva: la del país y la de la organización. La participación de Chile basada en los principios de la cooperación internacional, busca que el país posea una voz más fuerte en el concierto internacional y alcance un desarrollo sustentable que permita a sus ciudadanos tener una mejor calidad de vida. Por su parte, el interés de la Organización radica en que Chile, puede ser una plataforma para que sus principios base sean difundidos y legitimados en la región.

El objetivo central de la presente investigación es comprender la diferencia entre la brecha existente en materia de políticas educacionales entre Chile y la Organización, considerando que es esta área el pilar fundamental y más conflictivo de la política social chilena; saber cuales han sido las acciones que ha realizado el Gobierno central para que los ciudadanos del país obtengan un mejor nivel de educación, similar a los ciudadanos de los países desarrollados miembros de la Organización.

Para lograr esto, los objetivos específicos consisten en saber como se explica la relación de un país (Chile) con una Organización Internacional (OCDE), exponer qué es esta organización y cómo está compuesta, así saber cómo se llevó a cabo el proceso de incorporación. Saber, también, cuales son las recomendaciones realizadas

⁴ OCDE (2010). *Education*. Recuperado 28 de diciembre 2010 desde: http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_37455_1_1_1_1_37455.00.html

⁵ Ibid.

por los expertos de OCDE en torno a las políticas de educación, así mismo reconocer si el Gobierno central ha realizado transformaciones dentro de sus políticas educacionales para alcanzar los estándares de la organización y si éstas son en base a las recomendaciones o si corresponden al programa político.

La presente tesis se encuentra dividida en cinco capítulos, el primero de estos describe como la teoría de la interdependencia compleja y de cooperación internacional, formulada por Robert O. Keohane, complementada con el concepto de *soft power* propuesto por Joseph Nye, pueden explicar la forma en que se relaciona un Estado con una Organización Internacional.

El segundo capítulo explica que es la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico y el porqué de la incorporación del país a esta organización a la luz de la teoría de Robert O. Keohane y Joseph Nye, sobre interdependencia compleja. Así mismo describiremos el proceso iniciado el año 1995, bajo el gobierno del ex presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, siendo este el momento que Chile eleva una solicitud formal para su incorporación, el cual finalizó a inicios del año 2010 luego de un período de examen; así como cuales son las áreas de cooperación donde ya nuestro país trabaja en OCDE. Al mismo tiempo se analizará la hoja de ruta elaborada por el Consejo de este Organismo Internacional.

En el tercer capítulo se encuentra dividido en dos partes: la primera de ellas explica la relevancia de las políticas sociales en las políticas de un Estado, ya que hemos considerado necesario explicar su relevancia, para comprender como y porqué OCDE ha tomado en cuenta a un país tan distinto a los de sus miembros, como es el caso de Chile. La segunda parte es el análisis de las políticas educacionales chilenas por parte de los expertos de la Organización, mediante los textos elaborados por los observadores que ha enviado OCDE a nuestro país desde el año 1995, que evalúan el sistema educacional chileno hasta el año 2009.

El cuarto capítulo de la investigación se basará en la perspectiva nacional y las políticas aplicadas por el Gobierno central, para alcanzar los estándares de la

OCDE para que el país sea miembro. Serán tomados como referencia los mensajes Presidenciales del 21 de Mayo desde el año 1995 hasta el 2009, para lograr extraer cuales han sido las políticas implementadas y establecer qué grado de relación guardan con las recomendaciones hechas por los expertos de OCDE o si corresponden al programa de Gobierno, sin influencia de la Organización. Es preciso destacar que para la planificación y ejecución de las políticas educacionales a nivel gubernamental interactúan tres organismos centrales del Estado: Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación (MINEDUC) por tanto sus páginas web son utilizadas como fuentes primarias para cotejar la información con las recomendaciones de los expertos de la Organización.

El quinto capítulo y final son las conclusiones a las cuales se ha llegado por medio de la investigación. En este se menciona la intención de OCDE para incorporar a Chile como una manera de promoción de los principios capitalistas que rigen en los países miembros de la Organización; además será mencionada la relación entre las recomendaciones en el área de las políticas educacionales y los esfuerzos del Gobierno por implementar, o no, mejoras en la educación chilena.

Capítulo I: Interdependencia compleja y cooperación internacional.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial la temática de la política internacional se ha ampliado y, como consecuencia de lo anterior los paradigmas clásicos que articulan teorías sobre ella se han transformado; los nuevos agentes que se han incorporado en el escenario internacional han hecho que la teoría diversifique sus marcos de estudio para entender de qué se trata y cómo se debe estudiar la problemática mundial entendiendo que los Estados, como lo propone la teoría realista, ya no constituyen el único actor relevante. Como señala Esther Barbé en su libro *Relaciones Internacionales*⁶, lo propuesto por la escuela realista, ya no es suficiente para explicar la política mundial.

De esta manera, para comprender cómo la política mundial se ha modificado a finales del siglo XX e inicios del presente, surge un nuevo paradigma en la década de los 70 llamado *transnacionalismo* el cual se vio impulsado por la “reducción de la tensión político–militar”⁷ y tiene como unidad de análisis la “pluralidad de actores internacionales (Organizaciones Internacionales, Organizaciones no gubernamentales, empresas etc.), centrando su problemática de estudio en los problemas derivados de la actividad humana en un mundo altamente desarrollado: relaciones comerciales, medio ambiente, crisis de recursos etc.”⁸ y presenta su “imagen del mundo como una red o telaraña interconectados por medio de la interdependencia”⁹. La interdependencia de los Estados y las Organizaciones Internacionales es lo que nos permitirá, confiamos, comprender la incorporación de Chile a la Organización de Cooperación de Desarrollo Económico a pesar de las grandes brechas existentes en las políticas educacionales entre los países de la Organización y el nuestro.

Es lo descrito por la misma Barbé lo que nos lleva a enfocar la investigación

⁶ BARBE, Esther (1995). *Relaciones Internacionales*. Ed. Tecnos: Madrid.

⁷ BARBE, Esther (1995). Op.Cit, pagina 64.

⁸ BARBE, Esther (1995). Op.Cit, pagina 67.

⁹ Ibid.

siguiendo que lo propuesto por Robert O. Keohane y Joseph Nye, quienes son considerados por la misma autora como los “padres fundadores”¹⁰ del transnacionalismo al incorporar en el estudio de las relaciones internacionales el concepto de “interdependencia compleja” desarrollado en su libro de 1977, *Power and Interdependence, world politics in transition*, el cual desafía las teorías realistas a raíz de reconocer que, en el mundo contemporáneo, el conflicto armado ha dejado de ser una amenaza, que no existe en la agenda internacional una jerarquización de temas y que se han incorporado nuevos agentes, distintos a los Estados, que interactúan en el globo. Los autores definen la interdependencia compleja sobre la base de la existencia en la política mundial de tres principales características:

1. **Canales múltiples**, que conectan en alguna medida a las diferentes sociedades por distintos agentes (miembros de gobiernos centrales, empresas, bancos etc.) y mediante diversos lazos (cara a cara, vía telefónica, reuniones, etc). Así, los autores comparan esto con el funcionamiento de los aeropuertos en países industrializados, donde hay agentes de otros países procurando el viaje entre ellos, actuando como canales de intercambio de los pasajeros.
2. **Ausencia de jerarquía entre temas**, de forma que los temas domésticos de una nación son similares a los de otras naciones industrializadas. “Varios temas surgen de lo que se acostumbra a considerar política interna, y la distinción entre política interna y asuntos exteriores se desdibujan [...] son tratados por diversos ministerios (no sólo asuntos exteriores)”¹¹
3. **Menor papel de la fuerza militar**, ya que el poderío militar de un estado industrializado a dejado de ser la forma por medio la cual asegurar su estabilidad económica y social, al interior de un bloque formado “particularmente entre los países industrializados y

¹⁰ Ibid.

¹¹ KEOHANE, R; NYE, J (1977). *Power and Interdependence, world politics in transition*. Little Brown: Boston, pp. 23 – 37. En: BARBE, Esther (1995). *Relaciones Internacionales*. Ed. Tecnos: Barcelona, pagina 78.

pluralistas, el margen de percepción de seguridad ha aumentado; en general el temor de un ataque ha disminuido y el temor de un ataque mutuo prácticamente es inexistente”¹²

Las tres bases reseñadas más arriba, explican los autores, también llevan a un cambio en el concepto de poder. A diferencia de la escuela realista que considera poder como las relaciones de dominio sobre otro, dentro de la interdependencia compleja el poder viene a ser la capacidad de alcanzar el control sobre los resultados de los objetivos deseados y no esperar que sucesos militares dominen o se interpongan sobre las metas nacionales de esta manera, terminando con la incertidumbre debido a la falta de jerarquía de temas y al aumento de los mismos. Así cada Gobierno central se preocupará de sus propias metas buscando intercambiar experiencias en como obtener el poder sobre ellas.

Los Estados se vinculan unos con otros por lo que “se modificarán la distribución de poder y los procesos políticos habituales”¹³, en la medida que decaiga la capacidad de soberanía militar; las naciones más poderosas en este ámbito buscan nuevas esferas para relacionarse con otras naciones industrializadas, no mediante el clásico sometimiento militar sino con el propósito de intercambiar conocimientos con respecto a otras áreas que los involucren. Mediante la interdependencia compleja, se dejará de lado los temas relativos a la alta política --seguridad y defensa-- dando paso a temas de baja política, entendiendo por esta los temas económicos, sociales y medioambientales, “los grupos nacionales descontentos politizarán los temas y forzarán la introducción de nuevos temas, antes considerados nacionales, en la agenda internacional”¹⁴, esto quiere decir que en la agenda internacional serán relacionados temas propios de las agendas domésticas disminuyendo la separación de temas internacionales con los nacionales.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ KEOHANE, R; NYE, J (1977). *Power and Interdependence, world politics in transition*. Little Brown: Boston, pp. 23 – 37. En: BARBE, Esther (1995). *Relaciones Internacionales*. Ed. Tecnos: Barcelona, pagina 81.

La disminución de las fronteras entre lo que para un Estado es su política interna y su política exterior se ve fomentada, de acuerdo por lo postulado por Keohane y Nye, en su reunión en coaliciones intergubernamentales en concordancia con sus áreas de interés, de forma transnacional y transgubernamental lo que ha provocado que su poder en la agenda mundial haya aumentado, rearticulándola mediante “foros para las iniciativas políticas”¹⁵ que se involucran en los nuevos temas internacionales.

Los autores no pretenden hacer de la interdependencia compleja un modelo único para el estudio de la política mundial, ni tampoco de ésta el marco rector para comprender las relaciones internacionales y reconocen que, al igual que la tradicional teoría realista, la suya presenta marcos ideales para los futuros investigadores de la disciplina, sugiriendo que es necesario una combinación de factores cuando se estudian temas tan amplios. Siguiendo este mismo paradigma, de forma independiente Robert O. Keohane escribe un segundo libro, el año 1988, titulado *After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*, el cual se trata de cómo, “la cooperación ha sido, y puede ser organizada, en la economía política mundial cuando existen intereses comunes”¹⁶ a falta de un Estado hegemónico que domine la política mundial. El autor asume que existen intereses económicos entre los países industrializados, lo que le interesa saber es como se articula la cooperación entre ellos sin un líder formal.

Robert O. Keohane nos dice que se debe entender a la economía política como los “medios de interacción recíproca y dinámica en las relaciones internacionales en la búsqueda de riquezas y poder”¹⁷. Los Estados buscan la riqueza, sabiendo que esta es el medio para obtener satisfacción, y la satisfacción permite a una nación industrializada tener poder en el concierto internacional y es necesario comprender el comportamiento de los Estados en su búsqueda, reconociendo cómo

¹⁵ Ibid.

¹⁶ KEOHANE, Robert (1985). *After hegemony, cooperation and discord in the world political order*. Princeton University Press: New Jersey, pagina 6.

¹⁷ KEOHANE, (1985), Op.Cit, pagina 18.

combinan la política y la economía. Las Organizaciones Internacionales, en este contexto constituyen medios de interacción de los Estados soberanos, ya que éstas son una construcción “principalmente por gobiernos cuyos funcionarios buscan mayores intereses para sus estados”¹⁸. La hipótesis central de su libro es que la “cooperación puede, bajo ciertas condiciones, desarrollarse sobre la base de intereses complementarios, y que las instituciones afectan los patrones de cooperación que emergen”¹⁹ en el nuevo orden mundial. Para desarrollar esta proposición, el autor realiza una comparación sobre la definición de cooperación entre dos escuelas teóricas de las relaciones internacionales: realistas e institucionalistas.

La escuela realista argumenta que la política internacional es un estado de guerra constante y que cualquier atisbo de cooperación, deriva de los patrones de conflictos existente entre los Estados los cuales sirven para resolver el balance del poder, así lo señala Kenneth N. Waltz al referirse del cambio de posición de los países europeos al finalizar la Segunda Guerra Mundial: “Cuando en una ocasión algunos de los grandes poderes se desplazaron hacia la cooperación, lo hicieron con el único objeto de oponerse con mayor fuerza a otros poderes”²⁰ Para los institucionalistas, por otro lado, la cooperación es esencial en un mundo donde existe interdependencia económica y en que la misma interdependencia fomenta la cooperación. La gran diferencia entre ambas propuestas es que, desde el punto de vista de los realistas la difusión del poder puede eliminar la capacidad de cualquier Estado de crear orden, mientras que desde la perspectiva institucionalista, la necesidad de generar espacios de coordinación política creada por la interdependencia puede guiar a más cooperación, fomentando así las formas de comunicación entre Estados soberanos²¹. Aunque el autor reconoce que existe un grado de anarquía en el concierto internacional, como lo propone la teoría realista, la formación de regímenes internacionales, entendiendo a estos como “reglas, normas,

¹⁸ KEOHANE (1985), Op.Cit, pagina 22.

¹⁹ Ibid.

²⁰ WALTZ, Kenneth (1979). *Teoría de la política internacional*. Ed. Grupo Editorial Latinoamericano: Buenos Aires, pagina 106.

²¹ Ibid.

principios y procedimientos de toma de decisiones”²² permiten una acción colectiva frente a los nuevos problemas de la agenda internacional.

Retomando el tema de riqueza y poder, Keohane las une en un sistema internacional de relaciones mediante el cual los Estados independientes no están sometidos a una jerarquía internacional; de esta manera, para alcanzar ambos objetivos, riqueza y poder, se logra mediante la coordinación de políticas y esto se hace mediante la negociación de los actores, más que buscando una dirección central, debido a que “riqueza y poder son buscadas por una variedad de actores en la política mundial”²³, los que van más allá de sus propios intereses nacionales y los Organismos Internacionales permiten crear arenas donde los Estados pueden dialogar y cooperar entre sí.

El autor entiende la cooperación como un “proceso por el cual las políticas actualmente seguidas por los gobiernos y sus socios (otros Estados, OI, ONG etc) utilizada para facilitar la realización de sus propios objetivos, como resultado de una coordinación política”²⁴ y puede ser alcanzada mediante acuerdos bilaterales o multilaterales. La cooperación, según Keohane, se facilitó mediante la hegemonía de los Estados Unidos y las diversas Organizaciones Internacionales que se crearon a su alero con el fin de la Segunda Guerra Mundial. Con esta afirmación, Keohane nota que el poder hegemónico norteamericano se está transformando ya que, para mantener un cierto nivel de control en el orden internacional, debe estar dispuesto a llevar a cabo acuerdos en los cuales también realice sacrificios para obtener ganancias futuras y así “tener un control considerable sobre el comportamiento de sus socios en el futuro”.²⁵ El autor considera que el poder hegemónico de un Estado puede coexistir con la cooperación, en especial si es éste quien ha formulado las reglas del juego desde un principio. Sin discordia, la cooperación tampoco es posible ya que no implica ausencia de conflicto *per-se* sino la facilitación de ellos para llegar

²² KEOHANE, R (1985), Op.Cit, pagina 8.

²³ KEOHANE, R (1985), Op.Cit, pagina 25.

²⁴ KEOHANE, R (1985), Op.Cit, pagina 63.

²⁵ KEOHANE, R (1985), Op.Cit, pagina 180.

a acuerdos entre las partes.

En *Instituciones Internacionales y poder estatal, ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, publicado en 1989, vemos una posición más decidida del autor sobre la relación entre Estados soberanos y Organismos Internacionales. Tomando sus bases realistas, el autor considera que aún los Estados son agentes necesarios en la política internacional y que, para entender la política mundial debemos saber que sus participantes, o sea Estados soberanos, Organismos Internacionales, Organizaciones no Gubernamentales etc., entienden esta relación como “un reflejo de reglas, normas y convenciones establecidas y su sentido se interpreta a la luz de esta comprensión”²⁶. El autor propone que “las variaciones en la institucionalización de la política internacional ejercen significativo efecto en el comportamiento de los gobiernos”²⁷, a lo que llama *institucionalismo neoliberal* el cual tiene como objeto de estudio, al igual que lo antes expuesto por el transnacionalismo, la interacción entre Estados y agentes no gubernamentales sobre la base que las decisiones de los primeros dependen de los acuerdos internacionales a los cuales están adscritos o esperan estarlo. De esta manera las acciones estatales dependen de:

1. “el flujo de información y las oportunidades de negociar;
2. la capacidad de los gobiernos para controlar la sumisión de los demás y para poner en práctica sus propios compromisos; de allí su capacidad para tomar, en primer término, compromisos creíbles; y
3. las expectativas prevalecientes acerca de la solidez de los acuerdos internacionales”²⁸

Para estudiar la política mundial desde la perspectiva del institucionalismo, es necesario que exista cooperación entre los agentes y que las variaciones en la

²⁶ KEOHANE, Robert (1989). *Instituciones Internacionales y poder estatal, ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Westview Press: Colorado, página 14.

²⁷ Ibid.

²⁸ KEOHANE, R (1989), Op.Cit, página 15.

institucionalización, entendiendo éstas como las reglas que determinan el accionar y comportamiento de los agentes que componen el orden mundial, tengan efectos en el comportamiento de los Estados: entre más intereses mutuos existan entre los Estados, mayor variación institucional. Según Keohane lo que le interesa a los investigadores adscritos al institucionalismo neoliberal es la variación anterior y como incide un Estado en ella.

Keohane inicia su libro identificando los conceptos que considera clave desde el punto de vista institucional: a) organizaciones intergubernamentales formales o no gubernamentales internacionales; b) regímenes internacionales y c) convenciones. Las organizaciones corresponden a “entidades útiles [...] capaces de controlar la actividad y de reaccionar a ellas [...] organizaciones burocráticas, con reglas explícitas y asignaciones específicas de reglas a individuos y grupos”.²⁹ Los regímenes internacionales hacen referencia a “instituciones con reglas explícitas, en las cuales han coincidido los gobiernos, que son pertinentes en conjuntos específicos de temas de relaciones internacionales”.³⁰ Las convenciones son la primera instancia antes de crear un régimen internacional y se refieren a “instituciones informales, con reglas y entendimientos implícitos, que configuran las expectativas de los agentes”³¹ De acuerdo con el autor, cada una de éstas representan un tipo de institución internacional y su grado puede medirse de acuerdo a tres dimensiones específicas: comunidad, especificidad y autonomía. Son los primeros que, de acuerdo con el autor evolucionan “en parte en respuesta a sus intereses como organizaciones y en parte en respuesta de las ideas e intereses de sus líderes”³². Más allá de centrarnos en la discusión de las diferencias entre las tres variantes de instituciones internacionales, nos gustaría enfocarnos en la influencia de estas instituciones en los Estados.

Para alcanzar un grado de cooperación, los Estados deben ser capaces de negociar y así alcanzar sus objetivos. Y en este proceso las instituciones pueden

²⁹ KEOHANE, R (1989), Op.Cit, pagina 17.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² KEOHANE, R (1989), Op.Cit, pagina 19.

afectar la “comprensión que tienen los líderes de los Estados acerca de los papeles que deben jugar y sus presupuestos acerca de las motivaciones de los demás y de los propios intereses percibidos”³³. En efecto, por medio de las instituciones los Gobiernos centrales de los distintos Estados soberanos que componen el sistema internacional, pueden definir sus objetivos, teniendo en cuenta que estos son riqueza y poder, y determinar cómo alcanzarlos. De todas maneras, siempre hay un costo asociado a cómo poder alcanzar las metas y los Estados buscan que estos “sean relativamente bajos en comparación con los beneficios que se pueden derivar del intercambio político”³⁴ o sea, mediante la creación de reglas de comportamiento los Estados buscan obtener una mayor ganancia.

Un último elemento importante de presentar para comprender el marco de la presente investigación, es el uso del poder blando (*soft power*) formulado por Joseph Nye en su libro *Bound to lead: the changing nature of American Power*. En este libro, Nye propone una transformación de la definición de poder y suma a éste las distintas formas de obtenerlo. En la teoría realista el poder viene definido por la capacidad de influir en otro para conseguir sus objetivos, y para el autor hay tres formas de lograrlo: mediante la fuerza, lo cual ya hemos visto es una forma que ha decaído en el mundo actual, dando pasos a nuevos elementos en la agenda internacional; la segunda mediante la práctica de “garrote o zanahoria”, por la cual se recompensa a quienes sigan los mismos objetivos, también ampliamente estudiado en las relaciones internacionales: y el tercero, al cual se adscribe el autor, que consiste en la capacidad de alcanzar el control sobre los resultados de los objetivos deseados, encontrando adeptos por vías subjetivas de atracción, considerándola la manera menos violenta de alcanzar poder. Los recursos de un Estado para poder aplicar el poder blando se basan en la cultura (cuando esta es atractiva para otros), valores (cuando existe transparencia) y la política exterior. Este último aspecto es el que interesa, siendo el pilar principal de la motivación de la incorporación de Chile a OCDE.

³³ Ibid
³⁴ Ibid

La teoría neorrealista, reformulación de la teoría realista de Relaciones Internacionales, desarrolla argumentos que pueden comprenderse en oposición a lo propuesto por Keohane y Nye. Como describe Mónica Salomón en su artículo *La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones*³⁵, el realismo fue la tradición dominante al final de la Segunda Guerra Mundial³⁶. La misma autora reseña las principales tendencias teóricas de las Relaciones Internacionales a inicios del presente siglo, en especial el diálogo, disidencia y aproximaciones entre las escuelas neorrealistas y neoidealistas, sucesoras la primera de la ya nombrada escuela realista y la segunda de la escuela idealista, teorías en constante oposición durante el período de entreguerras y la Segunda Guerra Mundial.

Salomón describe el diálogo entablado por las teorías sucesoras en el transcurso de la historia universal, basado en la agenda en común de investigación³⁷, a saber: el nuevo orden mundial post Segunda Guerra Mundial. Este diálogo tiene, de acuerdo a la autora, dos pilares fundamentales: el primero de ellos enunciado como el “primer debate” (debate realismo – idealismo) el cual nos remonta al período de entre guerras y el “tercer debate” (debate interparadigmático) llevado a cabo en la década de los 70³⁸. Para propósitos de la presente investigación, es el debate interparadigmático el que interesa, ya que da el pie al diálogo entre los autores de la teoría de realista de la década y Keohane, donde el autor propone un “programa de investigación estructural modificado” el cual deriva en el institucionalismo liberal³⁹, o

simplemente, en “neoliberalismo” (que) proviene de un artículo (crítico para con el enfoque) de Joseph Grieco (Grieco, 1988), quien lo usó no sólo para referirse a la novedad del enfoque sino para diferenciarlo del

³⁵ SALOMÓN, Mónica (2002). *La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones*. Recuperado: 17 de octubre 2010 desde: http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf

³⁶ SALOMÓN, M (2002), Op.Cit; pagina 6.

³⁷ Ibid.

³⁸ SALOMÓN, M (2002), Op. Cit, pagina 7.

³⁹ SALOMÓN, M (2002), Op.Cit, pagina 14.

“institucionalismo liberal clásico”, de las teorías funcionalistas y neofuncionalistas de la integración europea, una tradición de la que Keohane se reconoce deudor (Keohane, 1984: 22)⁴⁰.

De esta manera, el diálogo contemporáneo de las Relaciones Internacionales, de acuerdo a Salomón, surge sobre la base de la complementación de la teoría neorrealista y el nuevo paradigma propuesto por Keohane, el institucionalismo, teniendo como idea fuerza la concepción de un mundo anárquico, propuesto por la teoría neorrealista, y los efectos de las instituciones internacionales en los Estados. La gran diferencia entre ambas teorías, como se ha dicho anteriormente, son las prioridades de los Estados (teniendo en cuenta que ambas lo consideran como el actor central de las Relaciones Internacionales): los neorrealistas consideran que es la seguridad, siendo su principal soporte la esfera militar, mientras que para los institucionalistas la seguridad no sólo radica en un sustento militar, a ello se le debe agregar lo económico y lo social, quedando lo militar a un mismo nivel.

El artículo elaborado por Hüseyin Işıksal, titulado *To What Extend Complex Interdependence Theorists Challenge to Structural Realist School of International Relations?*⁴¹, explica mejor estas diferencias, proponiendo cuáles son los desafíos que impone el institucionalismo liberal al neorrealismo, centrándose en el análisis de la interdependencia compleja y los conceptos de Kenneth Waltz sobre seguridad internacional. Para lograr su propósito, el autor define el concepto de seguridad y de interdependencia compleja, así derivar al punto en común entre ambos paradigmas: el poder deja de ser fungible”⁴², ya que el sistema internacional que está compuesto por estructuras múltiples, genera diferentes áreas y temas, en búsqueda de nuevas fuentes de poder, las cuales surgen del diálogo producto de la interdependencia compleja.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ IŞIKSAL, Hüseyin (2004). “To What Extend Complex Interdependence Theorists Challenge to Structural Realist School of International Relations?”. En: *Alternatives, Turkish Journal of International Relations* (vol. 3, n° 2 / 3, Verano e Invierno). Recuperado: 16 de octubre 2010 desde: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=16467739&site=ehost-live>

⁴² IŞIKSAL, H (2004), Op.Cit, pagina 4.

Según Işıksal, el principal desafío que impone la interdependencia compleja al neorrealismo se basa en que la cantidad de temáticas y áreas de estudio de las Relaciones Internacionales ha incrementado pos Guerra Fría debido a factores como el incremento de la tecnología y las redes, que aumenta las estructuras del sistema internacional.⁴³ Por lo anterior, el poder no puede ser aplicado desde la perspectiva meramente militar debido a que los Estados han interiorizado que el concepto de seguridad no solamente debe ser relacionado desde una perspectiva de defensa territorial (guerra) sino que ha sido complementado con seguridad económica y social, así cada Nación tiene prioridades distintas de acuerdo a sus propias necesidades e intensifican su relación con otros actores internacionales sobre la base de éstas.

1.2. Chile en clave de la interdependencia compleja.

Chile es un país cuya realidad es muy distinta a los países miembros de la Organización, desde la perspectiva económica, política o social; ha estado en una posición distante a los conflictos mundiales, pero ha tenido conflictos internos que han marcado su historia, moldeando al Chile de hoy. Con la llegada del gobierno democrático, los dirigentes del país se han dado cuenta que debían realizar una tarea de reestructuración de las políticas sociales, para que los ciudadanos tuvieran y conocieran sus derechos, al mismo tiempo de posicionar a nivel internacional el país, para que la comunidad internacional volviera a tener confianza en él.

Para lograr lo anterior ,y siguiendo el análisis expuesto en el primer capítulo de la presente investigación, para superar Chile la brecha existente con los estándares de OCDE en cuanto a las políticas sociales de educación, deberá considerar cuales han sido las estrategias utilizadas por los países miembros para superar las desigualdades en esta área, esto siguiendo el principio de la

⁴³

IŞIKSAL, H (2004), Op.Cit, pagina 15.

interdependencia compleja de intercambio de ideas y experiencias. Por esta razón, la comunicación entre el país y los demás Estados que componen la Organización es esencial; de todas maneras Chile debe tomar las experiencias que más concuerden con la realidad nacional, para evitar complicaciones políticas y sociales que inhiban el desarrollo sustentable. Además, Chile obtendría poder en el concierto internacional al participar en la toma de decisiones de la Organización.

La diversificación del concepto de seguridad sobre la base del aumento de intereses de los Estados, tanto domésticos como externos, y las distintitas temáticas que han sido incorporadas a las Relaciones Internacionales post Guerra Fría, considerando que sus acciones en la arena internacional se basan en el precepto de alcanzar sus metas, mediante el intercambio de experiencias, se ve reforzado gracias al debate teórico expuesto en los textos de Salomón e İşiksal. Por medio de la lectura de ambos autores, y el diálogo entre la teoría neorrealista e institucionalismo liberal se comprende por qué OCDE tomó interés en incorporar a Chile.

Para la Organización es necesario que los principios del libre mercado sean introducidos a la mayor cantidad de países para que este prevalezca en el tiempo, de esta manera no solamente debe existir un ambiente libre de conflictos armados, también asegurar que su modalidad de ejecución, siguiendo preceptos como la interconexión de los mercados, la disminución de la corrupción y la estabilidad laboral, entre otros, generen un efecto domino desde Chile hacia el resto del continente.

Los beneficios para Chile se basan en la capacidad de negociar y adquirir experiencia de los países desarrollados para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos (siendo está una de las temáticas incorporadas en la esfera internacional post Guerra Fría), aumentando la capacidad de negociaciones económicas y posicionarse en la misma mesa que ellos, participando en la toma

de decisiones al relacionarse *vis a vis*, como se verá en el capítulo siguiente de la presente investigación.

Capítulo II: Chile hacia OCDE.

2.1. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

La OCDE⁴⁴ surge como sucesora de la Organización para la Cooperación Económica Europea, después de la Segunda Guerra Mundial en 1947, para la coordinación y ejecución del Plan Marshall en la reconstrucción de los países europeos afectados por la guerra. Con el fin de implementar este plan de restauración, 16 de los países miembros de esta organización deciden expandirse en Diciembre de 1960, integrándose a ella Estados Unidos y Canadá, transformándola en una Organización Internacional. Con su sede ubicada en París, la Convención de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, fue ratificada en 1961, año que entra en acción⁴⁵. En la actualidad (2011), la Organización está compuesta por 33 países, cuyas principales características son mantener un gobierno democrático y la promoción de una economía de libre mercado, sumando el conjunto de países miembros 80% del producto interno bruto mundial. Sus idiomas oficiales son inglés y francés y sus funcionarios forman parte del servicio internacional de los países.

En la Convención de OCDE, la cual data de 1961, la Organización se define como un proveedor de datos comparativos entre países, los cuales analizan y comparan sus experiencias políticas y económicas para alcanzar y mantener su desarrollo económico sustentable. A su vez, se buscan respuestas a los problemas comunes de los países miembros, también de aquellos en vías de desarrollo y los menos aventajados, identificando las buenas prácticas gubernamentales y

⁴⁴ Toda la información presentada a continuación ha sido relevada desde la página web de la Organización: www.ocde.org

⁴⁵ Países que ratifican la Convención: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía.

económicas. De acuerdo a su estatuto, la misión y los objetivos de la Organización, encontrados en su Convención, son:

1. “Apoyo al crecimiento económico sostenible”,
2. “Lograr elevar los estándares de vida de los individuos”,
3. “Aumento del empleo”,
4. “Mantener la estabilidad financiera”,
5. “La colaboración y asistencia al desarrollo económico de otros países”
y
6. “Contribuir al crecimiento del comercio internacional”.

La OCDE trabaja con los Gobiernos de sus países integrantes, compilando y compartiendo su información y experiencias para alcanzar el desarrollo a escala nacional y regional, por medio de un examen comparativo de las distintas políticas implementadas. A su vez, realiza análisis sobre los problemas que afectan a estos países, proponiendo decisiones de cómo estos pueden ser solucionados para mantener estándares que conserven el desarrollo. Finalmente, por medio de una vigilancia multilateral, se asegura que las mejoras y recomendaciones se hagan efectivas.

2.1.1. Composición y organización.

La Organización está dirigida por un Consejo, compuesto por los representantes de los países que la integran y un representante de la Unión Europea; el Consejo está encargado de la toma de decisiones, su supervisión y la dirección estratégica, las cuales se logran por medio de un consenso entre embajadores a OCDE. El Consejo se reúne de forma semanal y hay una reunión anual de embajadores. Las decisiones tomadas en el Consejo, son ejecutadas por la Secretaría, la cual está compuesta por el Secretario General (actualmente, Angel Guría de México) quien también dirige el Consejo, tres sub-Secretarios Generales

y las Direcciones de los Comités. Los Comités (más de 200) se componen por los representantes de los 30 países miembros a quienes se le suman países invitados (generalmente aquellos que la desean integrar), en ellos se discuten la implementación de las políticas y se realiza una revisión y avance de las mismas por esto trabajan directamente con la Secretaría; estos Comités se encuentran divididos en siete grandes temáticas, las cuales son los ejes centrales del trabajo de la Organización, éstas son:

1. **Económico:** se analizan y publican los datos comparativos tanto de los países miembros como de aquellos que no lo son, se desarrollan políticas para la promoción del crecimiento y la estabilidad económica, favorecer el libre mercado, el desarrollo regional, rural y urbano, fomentar las empresas, industrias y servicios, y en especial, la promoción de una limpia competencia.
2. **Social:** no sólo centrado en el área de educación, hilo conductor de la presente investigación, sino que a todo lo que involucra la temática de cohesión social: se preocupa de promover sistemas de salud efectivos y accesibles, luchar contra la exclusión social y el desempleo, reducir la brecha digital entre ricos y pobres.
3. **Desarrollo:** temas de desarrollo para los países miembros y no miembros.
4. **Finanzas:** mercados financieros (promover la eficiencia de este tipo de mercados con altos niveles de transparencia y estabilidad), seguros y pensiones, inversión (unir la contribución de la inversión internacional para un desarrollo sustentable a nivel mundial por medio de las reformas al sistema de inversión y la cooperación internacional) e impuestos (adaptar el sistema de impuesto internacional a estándares globales donde se eviten el no

pago de estos, monitoreando las políticas fiscales de los países miembros para que sean justos y equitativos para todos los ciudadanos).

5. **Gobernabilidad:** promoción del buen desempeño de las administraciones públicas, fomentando mejores prácticas de desempeño empresarial, asegurar la transparencia de los sistemas impositivos, incitar a la justa competencia, luchar contra la corrupción y el lavado de dinero, promover altos niveles éticos y estimular la participación ciudadana en la toma de decisiones y el diseño de nuevas políticas⁴⁶.

6. **Innovación:** biotecnología (se realizan estudios para su aplicación en las áreas científicas, industrial, salud y agricultura), tecnologías de comunicación e información (realización de estudios para el mejoramiento y comprensión de las tecnologías de comunicación e información en su difusión y aplicación en la economía y sociedad y la promoción de sociedades basadas en el conocimiento), ciencia e innovación (entrega asesoramiento en las políticas económicas para alcanzar un desarrollo sustentable y la creación de empleos, en base a las innovaciones de la ciencia, tecnología y educación, teniendo como referencia las experiencias de los países miembros)

7. **Sustentabilidad:** utilización de los mecanismos del mercado para mejorar la calidad y recursos del medio ambiente, pesqueras, energía y desarrollo sustentable haciendo usos de la ciencia y la tecnología para el beneficio de los países miembros y no

⁴⁶ Aquí se presenta una estrecha relación con la ley 20.382 de gobiernos corporativos promulgada el martes 13 de octubre de 2009 por la presidenta Bachelet, para evitar el uso de información privilegiada.

miembros, de esta manera lograr reducir los daños causados por la contaminación al planeta.

En sus 50 años, los principales logros de la Organización han sido:

- Avances en la lucha contra la corrupción,
- Creación del principio “quien contamina paga”,
- Principio de gobernabilidad empresarial
- Creación de directrices generales para empresas multinacionales,
- Formación de grupos de trabajo sobre el *spam* (grupo de trabajo anti-spam),
- Programas de cooperación con China, Rusia y Brasil,
- Iniciativa de Gobernabilidad e Inversión para el desarrollo Económico del Medio Oriente y África del Norte (MENA),
- Creación de acuerdos sobre los créditos a la Exportación, y
- Creación del modelo de Convenio Impositivo.

Los logros de la organización, se relacionan con el concepto de generar una mejor calidad de vida para todos los ciudadanos del globo y mantener el medioambiente, los cuales no pueden ser desarrollados si los principales países del centro no llegan a un consenso.

2.2. Proceso de incorporación de Chile.

Con el retorno de la democracia a nuestro país, la reinserción de Chile al concierto internacional constituía un paso necesario. Con este fin y contando con una “economía estable, dispuesta a integrarse a mercados internacionales”⁴⁷ el

⁴⁷ FUENTES, Claudio; MIZALA, Gonzalo (1992): Chile – Argentina después de Marzo de 1990 ¿Hacia la cooperación o el conflicto?. En: *Revista FASOC* (vol. VII, n°3); *FLACSO: Santiago*. Recuperado: 12 de diciembre 2010 desde: <http://pixeliaworks.cl/clientes/icso2/images/Paperss/chileargentinamarzo1990.pdf>

Presidente Patricio Aylwin en su gira a París el año 1992, visita la OCDE con el propósito de incrementar las relaciones políticas y económicas internacionales, las cuales se habían convertido en el sustento de los países democráticos. A partir de esta primera gestión, Chile comienza un diálogo estable y continuo con la OCDE.

Chile solicitó su membresía plena en 1995, incorporándose en 1996 como país observador del Comité de Comercio. Este comité, tiene como labor la promoción del comercio y la “libre inversión en un marco de reglas multilaterales y facilitar las negociaciones en la OMC, tanto en materias de mercancía y servicios”⁴⁸, lo que permitió a los economistas, empresarios y los Ministerios de Hacienda y Relaciones Exteriores de nuestro país (siendo estos últimos los nexos principales de comunicación con la OCDE), adquirir un conocimiento más profundo para la creación de acuerdos y tratados. Por medio de estos contratos, de índole económica, política, bilateral y multilateral, se ha guiado la inserción de Chile regional e internacional.

En el año 1997 se agregó una representación especial en la embajada de Chile en París para fortalecer el contacto con la Organización, facilitando la investigación sobre nuestro país. Además, nuestro país ha participado en las Reuniones Ministeriales como observador desde el año 2002, donde se analizan las acciones de OCDE, las políticas económicas, de desarrollo, gobernabilidad etc.

Poco a poco, Chile se incorporó a más de una decena de Comités y Grupos de Trabajo⁴⁹, en los cuales diversas organizaciones gubernamentales de

⁴⁸ CARDERERA SOLER, Luis: Actividades del Comité de Comercio de la OCDE. Boletín Económico ICE, pág. 1. Recuperado desde: http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/BICE_2796_53-56_BE3A43FCEC4C973B5551C9604DACD28E.pdf

⁴⁹ Comité de Asuntos Fiscales, Comité de Inversiones, Grupo de Trabajo en Cohecho en Transacciones Internacionales, Comité de Competencia, Comité en Seguros y Pensiones Privadas, Comité de Transporte Marítimo, Comité en Política Científica y Tecnológica, Comité de Economía y

nuestro país tienen representantes, entre las que se cuentan: el Instituto Nacional de Estadística (INE), como observador desde el 2006 en el Comité de Estadísticas de la OCDE; Servicio de Impuestos Internos participando como observador en el Comité de Asuntos Fiscales; Ministerio de Educación en el Comité de Educación; Superintendencia de AFP en el Comité de Seguros y Pensiones Privadas.

El país es miembro pleno de dos organismos dependientes de la OCDE: **DEV** (*Development Center*, Centro de Desarrollo) y **PDG** (*Partnership for Democratic Governance*, Alianza para la Gobernanza Democrática). El primero lo integra como miembro pleno desde el año 1998 al ser considerado un país de economía emergente. La función del **DEV** es ayudar a los países en desarrollo en la búsqueda de políticas innovadoras para los desafíos que presenta un mundo globalizado, como la superación de la pobreza y la superación de las desigualdades sociales.

La participación del país en el **PDG**⁵⁰ comienza en el año 2007, cuando se decidió la fundación de este grupo multilateral de países y organizaciones con criterios similares. El propósito de este grupo consiste en asesorar a Estados en situaciones de riesgo, apoyo a las democracias emergentes cooperando con los ciudadanos a través del diseño de iniciativas y proyectos para la recuperación y efectiva entrega de servicios públicos y reanudación de las funciones básicas de un Estado, trabaja directamente con el PNUD para la coordinación de sus acciones. La PDG surge por el hecho de que en muchos países, que se encuentran en vías de recuperación de la democracia no se han visto cambios positivos. Este

Desarrollo, Comité de Educación, Comité de Gobierno Público, Comité de Gobierno Público/Grupo de Trabajo en Regulaciones, Comité de Gobierno Público/Grupo en Conflicto de Interés, Comité de Gobierno Público/Grupo de Trabajo de Directores de Presupuesto, Comité de Estadísticas, Comité de Comercio, Comité de Empleo y Desarrollo Económico Local (LEED), Comité de Agricultura y Pesca y Comité de Política de Desarrollo Territorial.

⁵⁰

Información relevada desde: www.pdg-online.org. Sus miembros son: Australia, Canadá, Chile, Dinamarca, Japón, Corea, México, Polonia, Turquía y Estados Unidos. Países observadores son: Brasil, Nueva Zelanda e Inglaterra. Las organizaciones internacionales que la componen son: Banco para el Desarrollo Africano, BID, y la OEA.

grupo de países y organizaciones consideran que, en muchas ocasiones, un trabajo de largo plazo no necesariamente es efectivo y que las necesidades de reconstrucción no siempre son bien dirigidas, por esta razón se propone hacer una intervención de corto plazo con una combinación de reformas innovadoras las cuales promuevan incentivos más consistentes para la (re)creación de instituciones locales más sustentables. Chile es uno de los vicepresidentes del Comité Directivo y trabaja directamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia de Cooperación Internacional de Chile.

En Mayo del 2007, después de más de 10 años de continua relación entre la OCDE y nuestro país, y minuciosas observaciones por parte de la Organización sobre el desarrollo económico y social de Chile, los países miembros abren la discusión sobre la membresía plena del país en la Organización, extendiendo una invitación oficial a fines del mismo año (así también lo hace con Estonia, Israel, Rusia y Eslovenia), en la hoja de ruta elaborada por el Consejo de la Organización se establece que: “Decide abrir la discusión con Chile [...] para fijar los términos, condiciones y procesos para el acceso de cada uno de estos países a la OCDE”⁵¹, iniciando el período de examen que determinaría si Chile tenía las aptitudes para convertirse en miembro pleno.

Esta invitación es a causa de la participación en variados comités de los especialistas chilenos en la Organización y que el país ha logrado demostrar avances en las políticas públicas y económicas. Chile fue considerado en el año 2007 como uno de los países más atractivos para la inversión internacional, debido al buen trato dado a las empresas y agentes extranjeros⁵², estipulando la Organización que es un país seguro, con una democracia fuerte que sigue los principios del libre mercado, siendo estos la base que unen a todos los países miembros de OCDE.

⁵¹ OCDE (2007). *Roadmap for the accession of Chile to the OCDE convention*. Recuperado 14 de octubre de 2009 desde: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/58/41463062.pdf>, pagina 2.

⁵² OCDE (1997). *Informe de la OCDE acerca de Inversiones extranjeras Directas Chile*; París, 1997, pág. 7. Recuperado 10 de octubre de 2009: <http://www.oecd.org/dataoecd/4/25/34384328.pdf>

Todos los estudios sobre Chile desde el año 1997 han sido utilizados para elaborar una “hoja de ruta” para nuestro país, en la cual OCDE establece cuales son los temas que deben ser resueltos para la futura incorporación por medio de sugerencias, y aunque éstas no son obligatorias, si el país desea ser miembro debe realizar las reformas necesarias para hacerlas efectivas de manera de alcanzar y permanecer en los estándares de los países miembros. Este documento inicia el proceso definitivo por medio del cual el Consejo de la Organización, con asesoría del Secretario General, decide si incorporar o no al país.

El proceso entre los años 2008 y 2009⁵³ se encuentra dividido en 5 etapas, iniciando la primera en Septiembre del 2008 cuando el Gobierno del país entrega un Memorando Oficial de Inicio sobre su posición a las 200 decisiones y recomendaciones de la Organización y su Consejo, al Secretariado de ésta, también hasta Enero de 2009 los Comités de OCDE realizaron misiones de búsqueda de datos (*fact-finding mission*) para analizar la situación del país y el proceso de “aplicación de sugerencias”, por medio de visitas a terreno y el envío de cuestionarios las más diversas autoridades, los cuales fueron reenviados hasta Marzo del 2009. Los Comités tardaron un año en el análisis y estudios de todos los datos obtenidos (Noviembre 2008 a Noviembre 2009).

2.3. “Hoja de ruta”.

La “hoja de ruta” es el documento elaborado por el Consejo de la Organización para delinear las especificaciones para el proceso de incorporación y para que los países ya miembros de la Organización evalúen el deseo y capacidad para que el país invitado se incorpore. Este es un documento rector para la incorporación de Chile ya que describe las obligaciones y

⁵³ *Proceso de acceso de Chile a la OCDE*. Recuperado el 8 de octubre de 2009 desde: http://www.amb-chili.fr/lang_es/content/visor1024.php?id_subseccion=161&subseccion=subsecc_ocde_chileylaocde&GoBackURL=ocde_chileylaocde1024.php&FilesURL=../ocde/chileylaocde/

responsabilidades del país, en ella se elaboró un marco común tanto para Chile, como para los otros países que fueron invitados al mismo tiempo (Estonia, Israel, Federación rusa y Eslovenia) y describe las características y mandatos que cada uno de los países debe cumplir para llevar a cabo su ingreso a la OCDE.

Mediante la aceptación de esta “hoja de ruta” el Consejo acuerda que el país invitado los acepta y entiende, estableciendo que asociarse con la Organización es un compromiso con la mejora de políticas en el contexto internacional e nacional, y que existe un deseo de incorporarse así como una similitud de pensamientos con relación a “una democracia pluralista basada en la ley y el respeto a los derechos humanos, su adhesión a los principios de un mercado abierto y transparente y la meta común de alcanzar un desarrollo sustentable”⁵⁴ mediante métodos únicos de trabajo que promueven la cooperación internacional.⁵⁵, así dispone el Consejo, que el país una vez incorporado se posiciona en un lugar igualitario a los demás países.

Este documento deja en claro que el Consejo tiene la capacidad de terminar con el proceso de incorporación, si mediante el examen del país invitado, decide que no cumple con los principios bases de la OCDE, así mismo el país al aceptar este documento asume que está bajo escrutinio y permite a las comisiones examinadoras evaluar su posición mediante los instrumentos legales (reconocidos en la Convención como *the acts*) y las políticas de la Organización.

Para el caso de Chile, la Organización dispone, inicialmente, que el país debe tener una posición clara y definida frente a todos los instrumentos legales adoptados dentro del marco de la Organización, así no puede tener opinión más que aceptar “el patrimonio legal (*acquis*)”⁵⁶ dispuestos en la Convención de 1961 ya que son los que fueron determinados por los países miembros desde su inicio, estos son:

⁵⁴ COUNCIL (2007). Road Map, OCDE: Paris, pagina 2.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ OCDE Council (2007). *Road Map*, OCDE: Paris, pagina 3.

- “las reglas aplicadas a financiamiento y cuestiones de presupuesto, las mas importantes siendo las Regulaciones Financieras y las Reglas;
- las reglas aplicadas a materias de personal, las más importantes siendo las del Regulaciones de Personal aplicables a los oficiales;
- las reglas de procedimiento de OCDE, la Resolución del Consejo en Gobierno, participación de economías no miembros, clasificación de material y, mas generalmente, cualquier otro decisión interna/resolución/conclusión adoptada por el Consejo en relación al funcionamiento de la Organización”.⁵⁷

En conjunto con esto, en la “hoja de ruta” se establece que Chile tiene la responsabilidad, al entablar relaciones diplomáticas con la Organización un “Acuerdo de privilegios e inmunidades de la Organización” con el propósito de otorgarle los privilegios e inmunidad características a cualquier organización internacional a la cual ya Chile se ha adscrito, donde el país se compromete, básicamente, a resguardar la seguridad de la Organización tal así como a su personal y documentos, liberar de impuestos a las propiedades de OCDE en el país etc⁵⁸.

Los instrumentos legales, están conformados por decisiones y recomendaciones elaboradas por el Consejo que tienen relación con políticas relevantes de los países miembros; al adscribirse a la Convención de OCDE, las decisiones son legalmente vinculantes entre ésta y los países que las componen, sin embargo los países tienen, la capacidad de plantear rechazos o reservas frente a ciertas decisiones que afecten de manera sustancial el funcionamiento del país; las recomendaciones, a diferencia de las anteriores no son legalmente vinculantes y “están sometidas a los miembros para consideración con el fin de que ellos

⁵⁷ OCDE Council (2007). *Road Map*, OCDE: Paris, pagina 4.

⁵⁸ CHILE/OCDE (2009). Acuerdo entre el Gobierno de la Republica de Chile y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgadas a la Organización. OCDE: Paris. Recuperado: 23 de julio de 2010 desde: www.oecd.org/dataoecd/34/56/42941749.pdf

pueden, si consideran oportuno, asegurar su implementación”⁵⁹. Al no ser un país miembro, la actitud que presenta Chile durante el proceso de examen en cuanto a las recomendaciones entregadas por el Consejo, es una de las herramientas que se utilizan para medir el compromiso y la capacidad del país para ser miembro.

Basándose en los estudios elaborados por la Organización desde que toma nota en el año 1992 del deseo de ser Chile miembro de ella, el Consejo decide durante el período de examen analizar con profundidad mediante distintos cuerpos la posición del país frente a los instrumentos, estándares y lineamientos de la OCDE, para de esta manera poder conocer si el país está capacitado. Son 20 cuerpos de la Organización que deciden examinar Chile, dentro de ellos se encuentran el Comité de Inversión, Asuntos Fiscales, Comité de políticas medioambientales y el Comité de políticas para el consumidor. El análisis de estas áreas no fue escogido al azar, de acuerdo a Mario Campos, jefe del Departamento de OCDE correspondiente a la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile⁶⁰, la Organización realiza exámenes sobre estas temáticas ya que son las principales áreas de interés de la Organización con relación a nuestro país, las cuales, según OCDE, permiten aportar a la experiencia de cooperación internacional. Sin desmedro de esto, OCDE también decide examinar las “políticas generales económicas así como cierto número de áreas claves en las cuales la OCDE no posee instrumentos legales”⁶¹ con el propósito de alcanzar una coherencia con los países de la Organización; éstos, de acuerdo a Campos se realizan debido a la gran interdependencia que existe en el mundo actual, estos son:

- “Comité de revisión de economía y desarrollo;
- Comité de estadísticas;
- Comité de trabajo, empleo y asuntos sociales;

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Entrevista a Mario Campos, Jefe Departamento OCDE, MINREL; DIRECON. Realizada el 29 de agosto 2010.

⁶¹ COUNCIL (2007). *Road Map*, OCDE: Paris, pagina 7.

- Comité de comercio, y
- Comité de gobierno público⁶²

Las revisiones en cuanto a estas áreas no son concluyentes al proceso de incorporación, sino que el interés creciente por parte de los países miembros de OCDE a estudiar estas áreas son porque reconocen que estos afectan el desempeño económico nacional e internacional.

Capítulo III: Expertos hablan sobre Chile.

Es necesario para la presente investigación comprender qué se entiende por políticas sociales y como éstas, siendo elementos tan propios de los Estados, pueden interactuar dentro del sistema internacional.

Desde el año 1995, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha elaborado una serie de informes por medio de sus observadores sobre la situación económica y social de Chile, los cuales fueron entregados al Gobierno central del país. Como hemos señalado en el capítulo anterior, la Organización a pesar de estar interesada en los temas sociales, ya que comprenden que son esenciales para mantener un crecimiento económico estable y a largo plazo, los reconocen como elementos propios de cada país y no posee instrumentos legales que promuevan cambios en su legislación; los estudios sólo son utilizados para fomentar la cooperación internacional por medio del intercambio de experiencias culturales sobre la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Las políticas sociales afectan sin duda a toda la población y, aunque son asuntos propios de la política doméstica de un Estado soberano y cada país ajusta sus presupuestos de acuerdo a su realidad nacional, asegurar una buena calidad de vida se ha convertido en un elemento central en los países industrializados, quienes buscan mantener su desarrollo a lo largo del tiempo sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones. Como explica OCDE, las políticas sociales afectan a las personas en diferentes etapas de su vida⁶³ involucrando un gran espectro de temáticas: cuidado infantil, educación, trabajo estable etc. Así, para el propósito de la presente tesis, debemos entender a las políticas sociales como “un conjunto articulado y temporalizado de acciones, mecanismos e instrumentos, conducidos por un agente público, explícitamente destinado a mejorar la distribución de oportunidades o corregir la distribución de activos a favor de ciertos grupos o

⁶³ OCDE (2010). *Social policies*. Recuperado 27 de julio 2010 desde: http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_33933_1_1_1_1_1,00.html.

categorías sociales”⁶⁴, estas son elaboradas por el Estado con el fin de asegurar una buena calidad de vida para sus ciudadanos y, como dice Raúl Atria en *Políticas Sociales. Concepto y Diseño*, éstas tienen la capacidad de redistribuir los beneficios que generan las políticas públicas, sobre la base de una temporalidad, con el fin de asegurar una buena calidad de vida. De acuerdo a la Organización, políticas sociales efectivas protegen a los individuos y “los ayudan a llevar una vida completa”⁶⁵ de esta manera un sistema moderno de protección social que involucre todas las necesidades de los seres humanos va de la mano con la economía, logrando que funciones de una manera más eficiente.

Raúl Atria nos habla que las políticas sociales tienen una temporalidad⁶⁶, refiriéndose a que éstas son un proceso el cual no es inmediato, donde la cooperación entre Estado y ciudadanía es esencial, debido a que ambos agentes deben seguir el mismo ritmo. Para que éstas sean efectivas, dependen de dos factores básicos: el primero de ellos es que el Estado, como agente planificador y ejecutor, debe entregar información oportuna y clara con el propósito de orientar a los ciudadanos; el segundo factor es el que asegure que los ciudadanos para los cuales éstas se elaboran, se adscriban a ellas y comprendan los compromisos que conllevan. Para la Organización, las “políticas sociales deben ser proactivas, fortaleciendo la inversión en las capacidades de las personas y la realización de su potencial”⁶⁷ asegurando que las herramientas que les son entregadas a los beneficiarios, les permitan alcanzar estándares dignos de vida.

José Pablo Arellano⁶⁸ en su libro *Políticas sociales y desarrollo: Chile, 1924 – 1984*, afirma que durante los años 1974 y 1982, el Estado en el área de las políticas

⁶⁴ ATRIA, Raúl (2005). “Políticas Sociales. Concepto y Diseño”. En: *Revista de Estudios Sociales*, (nº 116/Semestre 2); Corporación de Estudios Sociales (CPU): Santiago, página 55.

⁶⁵ OCDE (2010). *Directorate for Employment, Labour and Social Affairs*. Recuperado: 13 de junio 2010 desde: www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_33933_1_1_1_1_1_1,00.html

⁶⁶ ATRIA, R (2005), Op.Cit, pagina 55.

⁶⁷ OCDE (2010). *Social policies*. Recuperado 27 de julio 2010 desde: http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_33933_1_1_1_1_1_1,00.html

⁶⁸ ARELLANO, José Pablo (1988). *Políticas sociales y desarrollo: Chile, 1924-1984*. CIEPLAN. Alfaguarda: Santiago.

públicas tomó un rol subsidiario, entendiendo por esto que su intervención se reserva únicamente para las áreas donde las entidades privadas no pueden hacerlo; de esta manera el gasto social se enfoca a las personas con mayores desventajas sociales. El principio de subsidiariedad también involucra la privatización de ciertos servicios públicos (salud, educación, vivienda por ejemplo), al considerar que su gestión no corresponde al Estado realizarla. La implementación de las políticas sociales basadas en el principio de subsidiariedad, han continuado en los Gobiernos democráticos, con modificaciones destinadas a favorecer la equidad, aumentando el gasto social en los sectores más vulnerables siendo su implementación menos selectiva, para alcanzar los estándares de países más desarrollados en esta área.

Dagmar Raczynski nos describe como “la pobreza se ha conceptualizado y medido en función de situaciones de carencia o necesidades básicas insatisfechas”⁶⁹, sólo centrándose en la falta de bienes materiales. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico afirma que, superar la pobreza no depende exclusivamente de aumentar el poder adquisitivo de las personas, también depende de condiciones psicológicas. Así lo presenta también Raczynski al afirmar que el “mejoramiento de las condiciones materiales de vida”⁷⁰ es pasajero y que superar la pobreza mediante políticas sociales efectivas deben:

abordar simultáneamente aspectos no tangibles (importantes) para la población afectada, elevar la seguridad en sí mismos, acrecentar la autoestima, ampliar las miradas sobre la realidad, mostrar posibilidades objetivas y creíbles de caminos distintos, expandir capacidades para acceder a nuevos dominios y, por ende, ampliar las opciones y aumentar el control que las personas y grupos pobres tienen sobre sus propias vidas.⁷¹

⁶⁹ RACKYNSKI, Dagmar. (2002). *Equidad, Inversión social y pobreza. Innovar en como se concibe, diseña y gestiona las políticas y los programas sociales*. MIDEPLAN – CEPAL: Santiago. Recuperado: 20 de octubre 2010 desde: <http://www.eclac.org/noticias/discursos/0/10250/Raczynski.pdf>, pagina 5.

⁷⁰ RACKYNSKI, D (2002), Op.Cit, pagina 5.

⁷¹ Ibid

De acuerdo a OCDE, alcanzar y mantener un desarrollo sustentable bajo los principios de la economía de mercado, es la forma en que la pobreza y las desigualdades sociales pueden ser superadas y la educación es la herramienta sustancial para alcanzarlo. En efecto, una buena educación permitirá a los ciudadanos adaptarse a las transformaciones sociales de un mundo globalizado, donde la estructura social de la era de la industrialización, se ha visto desplazada por un nuevo sistema social donde los avances tecnológicos y sus implicancias se han transformado en la base de la sociedad y de la economía del siglo XXI. Los individuos deben conocer las normas y reglas necesarias para incorporarse de manera exitosa a su sociedad y al mundo, teniendo el Estado la responsabilidad de fomentar la cohesión social para disminuir las desigualdades sociales. El principio rector para lograr esto es el conocimiento, no solamente aquel aprendido en la escuela, sino que también el que es capaz de perfeccionar a los ciudadanos en sus empleos y les permite tener una mayor noción de sus derechos sociales.

3.1. Los expertos analizan la Educación en Chile.

En la introducción de la presente investigación ya se estableció que la educación para la OCDE juega un rol clave para el desarrollo del país, considerando que sus beneficios son tanto personales, ya que permite una mejor calidad de vida al obtener un buen trabajo, y para el país, disminuyendo el empleo, aumentando el poder de compra, disminuyendo la tasa de pobreza etc. Los textos sobre educación revisados y analizados a continuación son los elaborados exclusivamente por los expertos de la Organización, desde el año 1995, fecha en que se lleva acabo la petición formal de incorporación por parte de Chile, hasta el año 2009. Existen dentro de ellos, documentos de trabajo elaborados por los expertos con la cooperación del MINEDUC, los cuales no serán analizados debido a que, lo que interesa saber es como la OCDE ve al sistema educacional chileno, sin influencias nacionales. Por tanto, los documentos guías para el análisis, son los siguientes:

Tabla 3 – 1:
Documentos OCDE sobre educación chilena.

Título	Año	Tema
<i>Teachers for tomorrow</i> ⁷²	2001	Comparación de la situación de los profesores en las escuelas públicas de los colegios miembros de la Organización y aquellos suscritos al Programa de los Indicadores Mundiales de Educación (en adelante WEI ⁷³ : <i>World Education Indicators Programme</i>)
<i>Reviews of National Policies for Education, Chile</i> ⁷⁴	2004	Los expertos realizan una síntesis de la educación chilena a la luz de la situación económica, política y social del país desde 1990 hasta 2003.
<i>Improving school leadership: vol 1, policy and practice</i> ⁷⁵	2008	Los expertos determinan que parte del desafío de los países para mejorar sus sistemas de educación para preparar a los jóvenes con el conocimiento y capacidades, es implementar un buen liderazgo dentro de las escuelas.
<i>Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Chile</i> ⁷⁶	2009	Se realiza un análisis de la situación de la educación superior chilena desde 1990 hasta 2008
<i>Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training, Chile: a first report</i> ⁷⁷	2009	Los autores realizan recomendaciones generales a las políticas de instrucción y educación técnica.

⁷² OCDE; UNESCO, WEI (2001). *Teachers for tomorrow's Schools. Analysis of the world education indicators 2001*. Paris: OCDE. Recuperado: 10 de noviembre 2009 desde: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/9601071E.PDF>

⁷³ Estos son: Argentina, Brasil, Chile, China, Egipto, Indonesia, Jamaica, Jordania, Malasia, Paraguay, Perú, Filipinas, Sri Lanka, Tailandia, Tunisia y Uruguay.

⁷⁴ OCDE (2004). *Reviews of National Policies for Education*. Paris: OCDE. Recuperado: 15 de diciembre 2009 desde: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/9109011E.PDF>

⁷⁵ PONT, Beatriz; NUSCHE, Deborah; MOORMAN, Hunter (2008). *Improving School Leadership. Volume 1: Policy and Practice*. Paris: OCDE. Recuperado 8 de octubre 2009 desde: http://www.oecd.org/document/50/0,3343,en_2649_39263231_41165970_1_1_1_1,00.html

⁷⁶ OCDE (2009). *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Chile*. Paris: OCDE. Recuperado 8 de octubre 2009 desde: http://www.oecd.org/document/57/0,3746,en_2649_39263231_42223801_1_1_1_1,00.html

⁷⁷ KIS, Victoria; FIELD, S (2009). *Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training, Chile; a first report*. Paris: OCDE. Recuperado 10 de Diciembre 2009 desde: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/44167258.pdf>

Los textos serán analizados de forma complementaria debido a que en ellos se encuentran fallas de la educación chilena que son reiterativas, las que Dagmar Rakczynski y Gonzalo Muñoz han denominado como “variables estructurales”⁷⁸, a saber: formación del profesorado, administración en organismos educacionales, financiamiento, reforma educacional. Conocer estas fallas o falencias nos permitirá compararlas, en el capítulo III de la presente investigación, con los discursos presidenciales del 21 de Mayo, y definir si tienen alguna relación con las recomendaciones hechas por OCDE, o si éstas corresponden al programa político.

Existen también, de acuerdo a Rakczynski y Muñoz, las variables endógenas, las cuales tienen relación con la forma de gobierno al interior de las escuelas “el trabajo de los docentes en las salas de clases, la organización del tiempo escolar”⁷⁹. Ambas variables son dependientes la una de la otra, por esa razón que temas como el grado de liderazgo, proporción alumno profesor, etc. se nombran en los documentos elaborados por OCDE y en el siguiente análisis.

La educación representa “la sociedad de una nación, su cultura y economía, al mismo tiempo que las forma”⁸⁰, estando este sistema compuesto por diversos elementos, debiendo trabajar a un mismo ritmo. Para reconocer la diferencia entre la brecha de la OCDE con Chile en esta materia, el análisis de los textos se centrará en dos temas centrales, y reiterativos, en los documentos: situación del profesorado y el liderazgo escolar.

3.1.1. Diagnóstico situación de los profesores.

⁷⁸ RACZINSKY, Dagmar; MUÑOZ, Gonzalo (2007). *Reforma educacional chilena: el difícil equilibrio entre la macro y la micropolítica*. Recuperado el 10 de febrero 2011 desde: <http://mt.educarchile.cl/mt/gmunoz/archives/CIEPLAN31.pdf>; pag. 6.

⁷⁹ .Ibid.

⁸⁰ OCDE (2011). *Education, economy and society*. OCDE: Paris. Recuperado 25 de febrero 2011 desde: http://www.oecd.org/topic/0,3699,en_2649_39263294_1_1_1_1_37455.00.html

La principal falla que encuentran los expertos de la Organización al sistema de educación chileno es la situación del profesorado. De acuerdo a OCDE, “incrementar la calidad y equidad de la educación será una pieza fundamental para mejorar la productividad de la fuerza laboral chilena, así como para reducir la desigualdad. En particular, se necesita una mejor formación de profesores”⁸¹, en sincronía con el sistema educacional chileno.

En el texto *Teachers for tomorrow's Schools. Analysis of the world education indicators 2001*, los autores centran su estudio en la situación del profesorado ya que “se está generando un reconocimiento del rol central que juegan [...] en la mejora del sistema de educación y los resultados de ésta”⁸², considerados los profesores como catalizadores de los cambios acelerados que se están viviendo en el mundo actual; así quienes crean las políticas educacionales, deben tener en claro el rol que ellos juegan en la entrega de información. Con la creación de nuevos programas y la incorporación de avances tecnológicos, se ha comprobado en este estudio, que en nuestro país se requiere incorporar profesores más jóvenes en nivel básico y medio⁸³. En este estudio los autores también explican como el factor de género está influido por criterios culturales, normas sociales y condiciones del mercado laboral, los cuales también se diferencian en colegios públicos y privados. En el caso de Chile, para el año 1998, en la educación básica y secundaria menor, los profesores eran 75% mujeres mientras que para los dos últimos años de la educación secundaria, un 53% eran mujeres.

Las calificaciones para que una persona pueda ser profesor también han variado. Para el año 1998, para ser profesor en Chile, en

⁸¹ OCDE (2011). *Garantizar el crecimiento y reducir la desigualdad seguirán siendo los retos fundamentales a medida que Chile sale de la recesión*. Recuperado 17 de febrero 2011 desde: http://www.oecd.org/document/27/0,3343,en_2649_34487_44490395_1_1_1_1,00.html

⁸² OCDE; UNESCO; WEI (2001), Op.Cit, pagina 6.

⁸³ OCDE; UNESCO, WEI (2001), Op.Cit, pagina 49.

los dos últimos años de la enseñanza media, se necesitaba al menos un curso de especialización en la materia que se enseñaba, mientras que hace 30 años atrás no era necesario haber terminado la universidad.

Para que los profesores satisfagan las necesidades de la sociedad es necesario que reciban un entrenamiento adecuado, en los países miembros de la Organización y adscritos al programa WEI, esta práctica es similar en educación académica, y práctica profesional. La situación en Chile es de acuerdo al nivel donde se enseñará: 1) educación básica: cuatro años: dos años de estudios pedagógicos, un año de práctica, 1 año de estudios específicos. 2) secundario bajo: cuatro años: dos años de estudios pedagógicos, un año de práctica, un año de estudios específicos; 3) educación media: dos años y medio de estudios específicos, un año y medio de clases un año de práctica. Los profesores en Chile son entrenados en la enseñanza superior, al igual que la mayoría de los países de la OCDE.

Los profesores en Chile, afirman los autores, deben dividir su horario de trabajo entre las clases, corrección de pruebas, reuniones de apoderados etc, lo que varía según los distintos países. Para el caso de Chile en el año 1999, los profesores a tiempo completo debían estar obligatoriamente en el colegio una cantidad de horas por semana, lo que incluía tanto actividades relacionadas con la enseñanza como la administración. Esto es reafirmado en el texto *Improving school leadership. Volumen 1: Policy and Practice*, donde se señala que en el país la carga horaria muchas veces asciende a 44 horas a la semana ya que, para mejorar su sueldo, los profesores muchas veces trabajan en dos colegios o realizan actividades ajenas a su labor como docentes. En el mismo se considera que la legislación que modifica la jornada

escolar el año 1996⁸⁴ es un beneficio para los docentes, porque les da la oportunidad de trabajar las mismas 44 horas obligatorias solamente en un establecimiento lo que implica una mejora en la calidad de vida al evitar el traslado y la pérdida de tiempo, también incrementaría su labor docente ya que al estar más tiempo en el establecimiento educacional los alumnos tendrían un mayor acceso a ellos. La siguiente tabla, elaborada a partir de los datos extraídos desde el mismo texto, muestra las diferencias de las horas de trabajo entre Chile y OCDE según el nivel de educación.

Tabla 3 - 2:

Horas de trabajo del profesorado: Chile / OCDE⁸⁵

	Chile	OCDE
Educación Básica	800	800
Educación Secundaria baja (8 ° a 2° medio)	850	700
Educación Secundaria alta (3° a 4° medio)	850	650

Los profesores tienen una mayor carga de trabajo en el nivel secundario, aumentando la proporción de estudiantes/profesorado;

⁸⁴ Ley N°19.532, publicada en el Diario Oficial del 17.11.1997, crea el régimen de jornada escolar completa diurna y dicta normas para su aplicación. En su artículo 1 establece que: “Los establecimientos educacionales de enseñanza diurna regidos [...] deberán funcionar, a contar desde el inicio del año escolar correspondiente al año 2002, de acuerdo al régimen de jornada escolar completa diurna, para los alumnos correspondientes a los niveles de enseñanza de 3° hasta 8° año de educación general básica y de 1° hasta 4° año de educación media”. Recuperado 3 de febrero 2011 desde: http://www.mineduc.cl/biblio/documento/LEY19532_97.pdf

⁸⁵ PONT, et.al (2008). Op.Cit, pagina 15.

según los expertos las clases deben disminuir su tamaño teniendo como principal ventaja la mejora de la actitud del profesorado y el aprendizaje de los alumnos ya que, tanto profesores como estudiantes tienen menos stress. Lamentablemente, los pequeños cursos son más caros y para mantener esta política se debe examinar el presupuesto, salarios, acceso a la educación, infraestructura etc. Las clases en Chile a escala primaria poseen una cantidad promedio de 35 alumnos por profesor, mientras que en los países de OCDE el promedio es de 20.

Para mejorar la situación del profesorado, es necesario tener en consideración otros factores, como por ejemplo lo que se les ofrece con relación a los salarios y sus perspectivas laborales: el balance entre lo que se les exige y lo que se les ofrece tiene un impacto significativo en la composición de la fuerza laboral y la calidad de la enseñanza.

Para el caso nacional, el sueldo de los profesores corresponde a más de $\frac{2}{3}$ del presupuesto de educación (incluye su sueldo y ciertos beneficios en formas de bonos o convenios especiales para mejorar su calidad de vida y perspectivas laborales). El sueldo inicial en los tres niveles de educación en Chile es igual, así como el sueldo en educación básica y secundaria menor (8 año a 2 medio), que aumenta un 16% (aproximadamente) después de 15 años de servicio, mientras que en el último nivel aumenta un 19.5%. Para el caso de los países miembros de la Organización es progresivo, variando en US\$1000 el sueldo inicial según el nivel donde enseñan, aumentando cada uno después de 15 años de servicio en US\$10000.

Los bonos en Chile juegan un rol crucial en la motivación y habilidad de los profesores, especialmente en zonas rurales donde exceden un 30% del sueldo reglamentario debido a factores como la distancia. De esta manera los sueldos reflejan las políticas

gubernamentales en el área de educación, cuando los Gobiernos deciden sobre el presupuesto de educación, necesitan compensar a quienes enseñan en situaciones de riesgo, con factores tales como el nivel de sueldo, el tamaño de las clases, el número de horas y el tiempo que se espera ser utilizado para que los alumnos sean instruidos.

La capacidad de la educación y sus sistemas de entrenamiento dependen en que si las instituciones educacionales pueden responder al cambio social, y si los profesores pueden desarrollar y entregar un contenido de acuerdo a satisfacer las necesidades del hoy y del mañana, así la inversión en el profesorado debe ser proporcional a la demanda de ellos.

La actividad del profesorado depende también de si los colegios, continúan con el mismo rol en los años venideros, lo que hace surgir la discusión sobre la educación y el rol del colegio. Su impacto se ha visto reducido por los avances y acceso de los estudiantes a recursos informáticos y por el intercambio de conocimiento entre sus pares; la globalización política, económica y cultural tenderá a volver obsoleto lo que representa un colegio, los profesores serán remplazados por el despliegue de la tecnología, individualizando el sistema de educación. Sin embargo esta discusión se anula, al recordar que los colegios no solamente cumplen un rol de trasmisión de conocimiento sino que también entregan otras funciones sociales, por tanto el papel de los colegios en la sociedad, más que decaer han ido en aumento, lo que ha hecho que las expectativas de los profesores cambien. Para fortalecer esto, los autores proponen que:

- La experticia del profesorado debe incrementar;

- El conocimiento pedagógico es tanto la transmisión de un rango de altas capacidades que incluyen motivación para aprender, creatividad y cooperación;
- El profesorado debe conocer la tecnología, su capacidad pedagógica y la habilidad de integrarla a las estrategias de enseñanza;
- Al interior de las escuelas se debe trabajar desde la perspectiva de una “organización de aprendizaje”, enseñar y aprender de otros profesores;
- Reconocer que los requerimientos profesionales son flexibles, pueden cambiar varias veces en su vida;
- Los profesores deben tener la capacidad y deseo de transportarse hacia adentro y hacia afuera de otras carreras y experiencias que puedan enriquecer la enseñanza;
- El establecimiento educacional así como los profesores deben poseer la capacidad de trabajar con padres y otros “no profesores” para complementar el rol profesional del profesor”⁸⁶

Actualizar la educación y entrenamiento del profesorado, así como sus habilidades, es lo que se estima necesario para su adecuado ingreso al mundo laboral. Se debe aumentar el presupuesto en esta materia y en los salarios, haciendo recortes en lo administrativo y de supervisión. Son los mismos profesores con mayor trayectoria, quienes enseñan a otros profesores los cuáles, debido a su edad, no conocen otras formas pedagógicas y mantienen relaciones distantes con los alumnos, lo que se trasmite a los alumnos de pedagogía. No hay reconocimientos a aquellos profesores que ayudan a los profesores en prácticas por parte de las instituciones.

Es necesario que para mejorar la calidad de enseñanza el profesorado obtenga las mismas calificaciones que los profesores de los países miembros de OCDE por medio de la obtención del certificado *International Standard Classification of Education* (ISCED, por sus siglas en inglés) entregado por UNESCO. La medida ISCED determina el nivel académico y de especialización del profesorado en el ámbito internacional. Lamentablemente, la única estadística encontrada para Chile en esta materia es la del año 1998, la cual señala que sólo un 0,5% de los profesores de los cursos básico y secundario poseen esta certificación.

Las nuevas exigencias para el profesorado ponen presión a la educación superior (Universidades), en Chile solo un 7%⁸⁷ de los graduados va a poder satisfacer las necesidades de la educación actual (referencia al año 2010) debido al alto número de inscripción de alumnos en colegios básicos y secundarios (87%)⁸⁸. De acuerdo a los expertos, es necesario que el profesorado, para alcanzar los niveles de OCDE en educación, obtengan las calificaciones internacionales de enseñanza.

Estos desafíos surgen, según los autores del texto *Improving school leadership: vol 1, policy and practice*, a que no existe una comprensión real, por parte del MINEDUC, sobre el tiempo, los recursos y la educación cualitativa del profesorado que es necesario para mejorar el currículo y el ambiente escolar en las aulas del país. A partir de su evaluación, la educación en Chile puede presentarse como un círculo vicioso, debido a que quienes enseñan, por la mala educación recibida a lo largo de todos sus años de escolaridad no

⁸⁷ OCDE (2009). Op.Cit, pagina 80.
⁸⁸ Ibid.

están capacitados adecuadamente para ellos mismos poder enseñar⁸⁹, determinando que la reforma llevada a cabo el año 1996 no ha tenido frutos en esta área: las personas más virtuosas no están motivados en seguir una carrera docente y los profesores no tienen un nivel de alfabetización adecuado.

Estudiar pedagogía en Chile, estipulan los expertos, se ha convertido en una de las carreras en el escalafón más bajo, por tanto será muy difícil para el Gobierno central y los establecimientos educacionales entregar una educación sobre premisas de calidad y equidad, que es lo esperado por la Organización.

Los profesores no son los únicos responsables de entregar una educación eficaz y de calidad, la administración escolar juega un rol primordial en ella. Para OCDE, esto es la labor del líder escolar: una comunidad escolar que entregue un servicio eficaz y de calidad depende tanto del profesorado, como de los alumnos y sus padres y de la administración.

3.1.2. Liderazgo escolar.

El trabajo eficaz de los profesores en el aula es necesario para una lograr buenos niveles de educación, sin embargo, para lograr que sea eficaz y de calidad, el profesorado debe trabajar de forma coordinada con la administración del recinto, la planificación de las “acciones que luego se ejecutan en la sala de clases”⁹⁰, discusión de las dificultades de la escuela para alcanzar un buen rendimiento y su

⁸⁹ KIS, Victoria; FIELD, S (2009). *Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training, Chile; a first report*. Paris: OCDE. Recuperado 10 de Diciembre 2009 desde: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/44167258.pdf>. Se señala que esto también ocurre en los establecimientos educacionales técnicos, como los Centros de Formación Técnica y los Institutos Profesionales.

⁹⁰ RACZYNKI; MUÑOZ (2007), Op.Cit, pagina. 37.

administración deben ser elaborados entre profesores y dirección. La siguiente tabla, elaborada a partir del documento *Improving School Leadership: volumen 1. policy and practice*⁹¹, muestra el porcentaje de alumnos de 15 años donde sus directores determinan como administrara los recursos y el presupuesto escolar.

⁹¹ PONT, et.al. (2008). Op.Cit, pagina 53.

Tabla 3 – 3:
Influencia en determinar los recursos
(2006)

	Administración de recursos al interior del recinto	Formular el presupuesto escolar.
OCDE (promedio)	83%	56%
Chile	78%	61%
Corea	91%	69%
Finlandia	87%	30%
Grecia	56%	61%
Polonia	28%	0,80%

Los resultados PISA del año 2009, señalan a Corea y Finlandia con los mejores resultados, como muestra la tabla anterior, Chile no está tan lejos de ambos países en materia de la administración de recursos al interior del recinto, ni tampoco está tan alejado de Corea en la formulación del presupuesto escolar, y está en la misma posición de Grecia, superando la media de OCDE en un 5%.

El concepto de líder escolar, hace referencia al director de la institución de educación. Un buen líder juega un “rol importante en la mejora de los resultados escolares por medio de la influencia en las motivaciones y capacidades de los profesores, al igual que el medioambiente y el clima dentro del cual trabajan”⁹². El liderazgo escolar tiene relación con quienes administran la institución de educación y como se desempeñan y relacionan con las personas que la integran, el líder, para el caso de los colegios el director, debe contar con distintas herramientas para comunicarse y conocer el trabajo de los profesores, al mismo tiempo el saber reconocer las falencias para mejorar la eficiencia y equidad de la institución así aumentar la

⁹² PONT, et al. (2008). pagina 18.

competitividad y atraer tanto a mejores profesores y alumnos.

El trabajo del líder escolar se ve influenciado por los cambios en la sociedad, los avances tecnológicos y los avances en la investigación en torno a la educación, lo que ha provocado un cambio en el rol del líder aumentando la influencia del líder en el área administrativa, conocer nuevas formas de aprendizaje, lidiar con las desigualdades de los alumnos, recursos humanos y todo asegurando que la educación debe ser eficaz y de calidad.

Desde el documento *Improving school leadership: vol 1, policy and practice*, los expertos proponen que para mejorar la calidad y demanda del profesorado es esencial tener en cuenta como las instituciones educacionales son administradas así, la descentralización del gobierno es básica para comprender las reales necesidades del profesorado.

En este texto se plantea que la descentralización surge como una necesidad para mejorar la eficiencia y el desempeño académico de los estudiantes, al mismo tiempo para aumentar la participación de la comunidad. Para mejorar el rendimiento de la institución educacional, los profesores deben tener una mejor relación con los padres de los estudiantes ya que, en última instancia, son los propios profesores y las personas que trabajan en los colegios los que conocen las necesidades del centro educacional y los alumnos.

Una buena institución educacional debe ser capaz de entregar una buena educación a todos los alumnos por igual y poder superar la dificultad en el incremento de alumnos en las salas de clases, por esta razón un buen líder escolar debe conocer y estar al tanto de los recursos y las distintas oportunidades que entrega el Gobierno de su país, para así asegurar que los profesores tengan las herramientas para

entregar educación de calidad a los alumnos en los distintos años que se cursan.

Bajo la consideración de que los profesores, son el núcleo de la vida escolar, ya que su labor es tanto educar de forma intelectual y emocional, parte del desafío de los países para mejorar sus sistemas de educación para preparar a los jóvenes con el conocimiento y capacidades necesarias en este mundo cambiante, es implementar un buen liderazgo dentro de las escuelas, considerando al profesorado y administración escolar.

Una de las principales dificultades que enfrenta hoy el liderazgo escolar es la edad de los directores, quienes ocupan el puesto más alto en la jerarquía de la comunidad escolar. Debido al incremento en el trabajo del líder escolar cada vez menos profesores jóvenes en los países miembros de OCDE están motivados a realizar el trabajo de director de una institución, “los candidatos potenciales (para este trabajo) se desalientan por el sobrecargo del rol, falta de preparación y entrenamiento, falta de prospección de la carrera y premios y apoyo inadecuados”⁹³. Son muchos los directores en los países miembros de la Organización que superan los 50 años de edad, por esta razón quienes postulan a este cargo deben especializarse en la administración de recursos y profundización de la legislación educacional para sacar un mejor provecho de ellas y asegurar un ambiente y educación de calidad, de la misma manera que deben perfeccionamiento en áreas de docencia y pedagogía para comprender las necesidades de la educación del siglo XXI.

En la descentralización del sistema escolar, un líder escolar junto al profesorado deben tener una influencia en la malla curricular

⁹³ PONT, et al. (2008), Op.Cit, pagina 35.

de las escuelas y en el contenido de los cursos, relacionándolo con el desempeño escolar. Según los autores el grado de autonomía afecta directamente al rendimiento escolar: un buen líder es quien reconoce las falencias en el rendimiento de los alumnos y trabaja de la mano con el profesorado para mejorarlo. Aseguran también que un buen líder es quien tiene una profesión relacionada con la docencia y que tienen perfeccionamiento en materias relacionadas con la administración curricular y de recursos (humanos y económicos)⁹⁴. La siguiente tabla, elaborada a partir de los datos encontrados en *Improving school leadership*, señala cual es el grado de influencia del líder escolar en los cursos que dictan y en sus contenidos.

Tabla 3 – 2:
Porcentaje de influencia en los cursos y sus contenidos.

	Influencia en los cursos que se dictan	Influencia en sus contenidos
OCDE (promedio)	50%	45%
Chile	41%	75%
Japón	92%	92%
Corea	92%	80%
Grecia	(n/d)	0,5%
México	20%	15%

Los países con mayor independencia en ambos temas, son los dos países asiáticos miembros de la Organización: Japón y Corea. Chile se encuentra por encima del promedio de OCDE (45%) con un 75%, lo que quiere decir que el gobierno, en su variedad de cursos en el currículo general es más amplio, lo que implica que el líder, en

⁹⁴

PONT; NUSCHE; MOORMAN (2008), Op.Cit, pagina 45.

conjunto con los profesores, escojan que cursos dictar (aparte de los obligatorios), pero tienen menor grado de decisión en determinar como son dictados y cuales son sus temáticas.

3.1.3. Evaluación y recomendaciones generales para el sistema de educación.

Desde el año 1997, la cantidad de alumnos inscritos en educación parvularia, básica y media ha aumentado en 100 mil matriculas para el año 2009. Los autores han dejado establecido que es necesario comprender la educación como un sistema, donde todos los actores y acontecimientos están conectados por tanto, para satisfacer este aumento de matriculas en los distintos niveles de educación, asegurando que está sea de calidad y para toda la vida (*lifelong learning*), se requiere incrementar la cantidad y calidad de profesorado, hacer de los directores líderes que tengan la capacidad de tomar decisiones de acuerdo a las necesidades de sus establecimientos. La siguiente tabla, elaborada a partir de los datos encontrados en el libro publicado el año 2011 por la Organización, *Education at a Glance, 2010*,⁹⁵ muestra las diferencias de la cantidad de personas de 1 a 25 años que han terminado su educación completa entre Chile y el promedio de OCDE.

⁹⁵ OCDE (2011). *Education at a Glance, 2010*. Paris: OCDE. Recuperado 14 de febrero 2011 desde: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=RENRLAGE>

Tabla 3 – 4:

Personas con educación completa (1 a 25 años)

	OCDE	Chile
2000	65127	2643
2002	63460	3472
2004	65383	3320
2006	69424	2957
2008	78670	43730

Como se puede ver en la tabla, el promedio de la OCDE de las personas que cuentan con una educación desde la primera infancia hasta el terminar la educación superior, es mayor al de Chile, aumentando desde el año 2000 al 2008 en 10 mil personas promedio. Mientras que para Chile, esta tabla muestra que sólo 2643 personas han tenido la posibilidad de estudiar desde el jardín infantil a la Universidad el año 2000, sin embargo esta cantidad incremento sustancialmente el año 2008 a 43730, llegando a la mitad del promedio de la OCDE.

Las oportunidades de educación se han expandido en Chile en niveles secundarios y terciarios, pero también el acceso a la educación pre-escolar. Una incorporación más temprana a la educación es más efectiva para proveer una educación a largo plazo (*lifelong learning*) y ayuda a romper con el círculo de pobreza. Terminar la educación secundaria completa es clave para la formación de capital humano y mejorar el desempeño económico de un país, lo cual resulta posible en Chile por la cobertura y finalización de la educación básica. Es necesario en Chile, de acuerdo a los expertos, un nivel de educación extensivo para crear una infraestructura científica y tecnológica para responder a la gran cantidad de conocimiento emergente. Mejorar el

acceso al nivel superior de la educación secundaria y educación universitaria es una meta importante⁹⁶ para lograr alcanzar los estándares de OCDE y un desarrollo sustentable.

Sin lugar a dudas, el punto más crítico que encuentran los expertos al interior de la educación chilena es la situación del profesorado, reconociendo como una de las fallas principales sus salarios, condiciones laborales y perfeccionamiento. Los sueldos, afirman, es una de las razones del porqué afecta la decisión de individuos calificados para continuar siendo profesores proponiendo que, la entrega de bonos es una buena forma de asegurar personas capacitadas que continúen trabajando como profesores. El pago de estos bonos debe ser efectivo y se debe tener en cuenta sus horas de trabajo así como la cantidad de alumnos. Determinan que en Chile, el salario reglamentario para los profesores de educación básica no guarda relación con la cantidad de horas que ellos le dedican a su trabajo, por tanto este debe incrementar.

Sobre los cambios en el Acta del Estatuto docente del año 1997⁹⁷, destacan que se profesionaliza la carrera de educador, otorgándole una gran estabilidad en el sector público y mucho más en colegios subvencionados⁹⁸; desde esta reforma, los nuevos profesores estarán contratados por 5 años, luego se debería llevar a cabo un nuevo proceso de selección por medio del cual los profesores con mayor experiencia y mejores evaluaciones serán considerados de preferencia para futuras contrataciones. Sin embargo las condiciones laborales de los profesores están muy por debajo de muchos países de OCDE, en tema salarial y proporción alumno / profesor.

⁹⁶ OCDE; UNESCO; WEI (2001), Op.Cit, pagina 42.

⁹⁷ Ley n° 19.070, publicada en enero de 1997.

⁹⁸ OCDE (2009). Op.Cit, pagina 112.

Al realizar su investigación, una de las principales dificultades que se les presentaron los investigadores de OCDE, fue el fragmentado sistema educativo y la falta de cooperación por parte de los docentes al querer participar en la investigación, valoran de todas maneras que los profesores de escuelas públicas sean escogidos por concursos públicos, lo cual facilita la transparencia⁹⁹. Recomiendan los expertos que los profesores deben tener la oportunidad de aumentar su competencia, así mismo identificar a los profesores que tienen una legitimidad para asistir a otros profesores para que mejoren su forma de enseñar, ya que la formación docente juega un rol básico. Recomiendan también los expertos, que los profesores deben ser evaluados, así directivos y gobiernos se aseguran que quienes educan hacen bien su labor.

En torno a la continuidad para el desarrollo profesional de los profesores, deben ser equipados para las nuevas áreas de la reforma, asegurando una continuidad de desarrollo profesional por medio de cursos de pos - grado para capacitar a los profesores (centro de perfeccionamiento, experimentación e investigaciones pedagógicas), la dificultad recae en que estos cursos no lo eran del desarrollo curricular *per-se* y su impacto estuvo más relacionado al lado de la información que en el entendimiento y habilidades. Se deben aumentar los recursos destinados a investigación docente, para el año 2004 no estaba concebida como una parte integral. Las debilidades de los esfuerzos radican en que los nuevos materiales y talleres, no eran fuertes ni incentivados, por lo que se perdían oportunidades para usar evaluación formativa para implementar en la reforma. Muchos de los problemas del sistema son estructurales relacionados con marcos políticos, más que pedagógicos. La información no está aglutinada en

⁹⁹ OCDE (2009). Op.Cit, pagina 113.

un solo espacio lo que demuestra una falta de coordinación de los equipos de investigación y MINEDUC.

Al leer los documentos elaborados por OCDE, también se nota la necesidad de crear líderes escolares que estén entrenados tanto en materias pedagógicas como administrativas. Sobre esta materia se recomienda que el MINEDUC siga fomentando el liderazgo escolar, ya que es comparable con programas elaborados en los países de la Organización, por tanto aseguran que el trabajo nacional respecto a esta área de educación es poco criticable. MINEDUC, el año 2005 elaboró un **Marco para la Buena Dirección**, el cual explican “agrupa 18 estándares de rendimiento y desarrollo profesional: liderazgo, administración del currículo, gestión del ambiente escolar, la coexistencia y la gestión de recursos”¹⁰⁰, este Marco permite regularizar a nivel nacional la situación de los directores, de acuerdo a las autores, siendo uno de sus principales pilares el programa de formación continua de ellos, en el cual se involucra el Gobierno central, los directores de los colegios y las Universidades.

Es necesario motivar a los profesores más jóvenes a realizar labores de tipo administrativas, así como el trabajo de director. Mediante el incentivo de sueldos en este aspecto y la posibilidad de especializarse en la materia, se puede lograr. Reconocen en Chile que los líderes escolares tienen mucha carga de trabajo, de allí la falta de motivación, sin embargo, afirman, que un buen líder escolar puede, mediante bonos, delegar su trabajo involucrando al profesorado y los paradoscentes. Así, mediante el diálogo entre las partes, se conocen mejor las falencias escolares y elaborar un plan de acción para superarlas. Por esta razón, es necesario que, especialmente en Chile,

¹⁰⁰

PONT; et.al (2008), Op.Cit, pagina 68.

desde el Gobierno y los distintos organismos involucrados generen políticas flexibles y las den a conocer de manera clara y a tiempo.

A escala global, la educación es uno de los sectores más afectados al momento de establecer los recursos en los presupuestos públicos y privados, situación que en Chile ha cambiado debido al alto crecimiento económico que ha tenido el país desde 1990, lo que ha permitido incrementar los recursos destinados (20%)¹⁰¹.

Los establecimientos educacionales constituyen una fuente laboral, tanto para profesores como para quienes no lo son (como por ejemplo los auxiliares), muy importante en los países de la OCDE y que, mientras el gobierno del país, en el caso de la educación pública, y la administración personal técnicamente “gobierna” el sistema de educación, los profesores gobiernan en los salones clases¹⁰² de esta manera, la cantidad de recursos públicos invertidos en educación representan el real compromiso que se tiene en esta área. La tabla siguiente elaborada mediante la relevación de los datos extraídos desde *Factbook, 2010*, muestra la diferencia de la inversión pública en educación entre Chile y el promedio de los países de OCDE, entre los años 200 y 2007.

¹⁰¹ OCDE; UNESCO; WEI (2001), Op.Cit, pagina 21. Ver Figura 1.2.

¹⁰² OCDE; UNESCO; WEI (2001), Op.Cit, pagina 24.

Tabla 3 – 5:
Gasto público Chile / OCDE
 (2000 a 2007, en US\$)¹⁰³

	OCDE	Chile
2000	145369364	1586046
2001	211750407	1960797
2002	1736244	2072882
2003	1845351	2116740
2004	1989459	2245862
2005	1982905	2480075
2006	2090501	2915002
2007	2291139	3559346

El uso de los recursos públicos varía en los países adscritos al programa WEI con respecto al de los países miembros de la OCDE, en los cuales el gasto aumenta cuando incrementa el grado de educación. Al comparar entre países de WEI siempre hay que tener en cuenta el nivel de ingreso de cada nación, por ejemplo, cuando se elabora el gasto en educación básica según el ingreso nacional, Chile posee niveles similares a la media de la OCDE¹⁰⁴. Nos explican los autores que los recursos destinados a la educación se administran de acuerdo a dos categorías: actuales (inmediato), el cual se refiere a “gastos en bienes o servicios que son gastados durante el año presupuestario (como por ejemplo sueldo de los profesores)”¹⁰⁵ y capital (inversión) siendo estos “representados por una inversión a largo plazo en infraestructura escolar y equipamiento”¹⁰⁶, ambas categorías se miden de acuerdo al gasto al cual se debe incurrir por estudiantes: mientras que en los países miembros de OCDE el gasto

¹⁰³ OCDE (2010). *OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics*. Paris: OCDE. Recuperado 22 de agosto 2010 desde: <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=23064>

¹⁰⁴ OCDE; UNESCO; WEI (2001), Op.Cit, pagina 29.

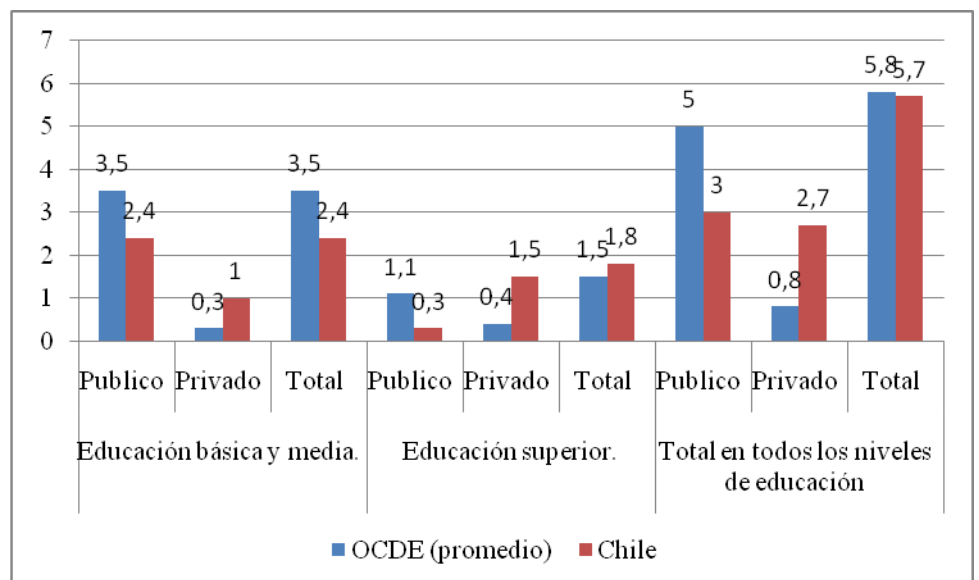
¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Ibid.

por estudiante de acuerdo a un porcentaje del PIB el año 2005 en todos los niveles de educación varía entre un 0,8% (privado) y 5% (público), en Chile los capitales públicos y privados invierten la misma cantidad aproximadamente: 3% (público) y 2,8% (privado), como se ve en el siguiente gráfico elaborado a partir de los datos de *Factbook, 2010*.

Gráfico 3 – 4:

Diferencia gasto público y privado por estudiante según porcentaje PIB (2005), según nivel de educación¹⁰⁷.



La recomendación principal se refiere a que el Gobierno debe invertir más en educación, ya que es su responsabilidad asegurar que la educación sea igual para todos. Los autores establecen que la mejora en la calidad de entrega de este servicio no depende exclusivamente de que los profesores estén motivados y sean bien entrenados, también se debe agregar una inversión adecuada en materiales de trabajo e infraestructura, ya que deben (el profesorado) poseer todas las herramientas necesarias para realizar un trabajo de buena calidad. La idea no es solamente que crezca el número de estudiantes inscritos, sino que ellos permanezcan en los colegios y estos aseguren una buena calidad de enseñanza, destinando mayores recursos a las familias desaventajadas; es más importante aún asegurar que los profesores sean eficientes y de buena calidad, por tanto el presupuesto debe tener en cuenta este asunto.

¹⁰⁷ OCDE (2010). *OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics*. Paris: OCDE. Recuperado 22 de agosto 2010 desde: <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=23064>

3.2. Síntesis.

El análisis complementario de cada uno de los textos muestra que, los estándares en el área de educación chilena están muy por debajo de los de la Organización. Por esta razón hay circunstancias reiterativas que los expertos notan que no han mejorado, como es el caso de la situación del profesorado, el liderazgo escolar y el presupuesto que el país invierte en educación.

Es necesario que se tome conciencia que la educación no es algo que dura solamente el período en que un niño asiste al colegio, sino que se debe tener conciencia que es un de larga duración que no sólo involucra a los profesores, sino que también a toda la sociedad. Bajo esta premisa, el concepto implementado por OCDE de *lifelong learning* debe ser aprendido, comprendido y adoptado por las autoridades del país para alcanzar un desarrollo sustentable a largo plazo. Para poder hacer que la educación y el perfeccionamiento este al alcance de todos los ciudadanos, el presupuesto debe ser aumentado y mejor administrado.

Sintetizando los dos temas tratados en el desarrollo de este capítulo, se extraen las siguientes recomendaciones:

Tabla 3 – 6:
Recomendaciones

Situación del profesorado	Liderazgo escolar
Profesores más jóvenes	Edad de los directores
Cantidad horas de trabajo	Descentralización
Perspectiva laboral (entrenamiento y perfeccionamiento)	
Incorporación de tecnología	
Certificación internacional	

Teniendo en cuenta lo anterior, para el desarrollo del siguiente capítulo, en el análisis de los discursos presidenciales del 21 de Mayo se busca si las recomendaciones referentes al incremento presupuestario, educación continua, situación del profesorado y el liderazgo escolar, son mencionadas.

Capítulo IV: Educación como herramienta para la superación de la pobreza.

La creación de políticas sociales es un tema que aborda cada país de forma individual y se ha creado conciencia a escala internacional que una buena implementación de éstas permiten un desarrollo estable y a largo plazo. El objetivo principal de OCDE es, mantener en los países que la conforman, un desarrollo sustentable, como se ha mencionado en el primer capítulo de la presente investigación, está es también la meta del Gobierno central de Chile.

La previa afirmación queda demostrada al leer los discursos presidenciales de cada 21 de Mayo, donde se rinde la agenda anual ante la ciudadanía. El año 1998 el entonces presidente Eduardo Frei dijo: “Sabemos que sin crecimiento no puede existir progreso material; pero sin una activa política social sería imposible lograr el bien común y sostener el crecimiento”¹⁰⁸. Es posible por medio de estos mismos discursos reconocer los esfuerzos elaborados para, desde la perspectiva nacional, superar las desigualdades y exclusión social, y hacer de Chile un país más igualitario para sus ciudadanos. Es también mediante estos que notamos que es el mismo tema central de mayor preocupación, tanto para el Gobierno central como para los expertos de OCDE: la educación, elemento sustancial de las políticas sociales.

Es necesario mencionar que, para OCDE, la efectividad de la política social se basa en “proteger a los individuos y permitirles llevar una vida completa. Un moderno sistema de protección social que vaya de la mano con el dinamismo económico”¹⁰⁹ del país, así la reducción de la pobreza debe ser algo que siga en el

¹⁰⁸ FREI, Eduardo (1998). *Mensaje al País del Presidente de la República*. Valparaíso, 21 de Mayo 1998. Recuperado 30 de julio 2010 desde:

http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/presi98.pdf, pagina 4.

¹⁰⁹ OCDE (2010). *Social Policies*. OCDE: Paris. Recuperado: 14 de noviembre 2010 desde: http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_33933_1_1_1_1_1,00.html.

“curso de la vida, con la prevención de la dependencia y actuando en contra de la exclusión social”¹¹⁰, de acuerdo a la Organización, éstas deben ser proactivas¹¹¹.

Sobre la situación chilena, de acuerdo con Dagmar Raczynski en su artículo *Equidad, Inversión social y pobreza. Innovar en como se concibe, diseña y gestiona las políticas y los programas sociales*, se puede inferir que las políticas sociales nacionales para la superación de la desigualdad se basan en programas de “inversión social”, los cuales tienen “repercusiones directas sobre los procesos de integración / exclusión social y el logro de mayor igualdad de oportunidades y de mayor ciudadanía”¹¹², así fortalecer la cohesión social y disminuir la desigualdad y exclusión social.

Lamentablemente este tipo de programas en Chile carece de una evaluación concisa, careciendo al mismo tiempo de proactividad debido a que, su evaluación, recae en como las actividades son ejecutadas y no en lo que espera realmente alcanzar, esto debido a que en el país la toma de decisiones en esta área son “verticales, sectoriales, que bajan desde la cima a la base, que construyen obras e infraestructura, que asignan recursos y transfieren bienes y servicios [...] todo lo cual redundando en espacios de participación social esporádicos y homogéneos”¹¹³. La falta de diálogo y comunicación entre todos los interlocutores sociales, ya sea el Gobierno, empresas privadas, sindicatos, centros de madres etc. es lo que diferencia a Chile con los países de OCDE ya que los programas creados por el Gobierno, aparte de ser momentáneos y evaluados de acuerdo a las actividades, carecen de una comprensión real de lo que necesita la ciudadanía debido, principalmente, al desconocimiento de las necesidades.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² RACZYNSKI, Dagmar (2002). *Equidad, Inversión social y pobreza. Innovar en como se concibe, diseña y gestiona las políticas y los programas sociales*. MIDEPLAN – CEPAL: Santiago. Recuperado: 20 de octubre 2010 desde: <http://www.eclac.org/noticias/discursos/0/10250/Raczynski.pdf>, pagina 1.

¹¹³ RACKZYNSKI, D (2002), Op.Cit, pagina 2.

En esta instancia de la investigación debemos dejar en claro que durante el proceso de examen para la incorporación de Chile a OCDE, los delegados de ambos lados reconocen las grandes brechas entre el país y la Organización. Esto, de acuerdo a Raúl Sáez, Embajador de Chile ante la OCDE, y Mario Campos, Jefe de Departamento OCDE de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile, no fue un elemento que imposibilitara la incorporación. Sáez declaró que las políticas sociales, con relación a la incorporación de Chile, son de escaso interés para la Organización ya que, en su percepción, la membrecía del país fue gatillada por las escasas consecuencias de la crisis económica del finales del año 2008, vale decir, la acertada conducción macroeconómica.

Mario Campos es más explícito sobre este tema, al señalar que la Organización comprende que, debido a la dictadura militar, la ciudadanía perdió grandes beneficios y derechos sociales; así Chile se encuentra en distante a los países miembros en el área de las políticas sociales, dado que ha tenido que reconstruir un sistema de políticas sociales que contaba con bases inestables e insuficientes. Campos también explica que la Organización comprende el esfuerzo realizado por los Gobiernos democráticos y que alcanzar la equidad será un proceso largo, debido a la distancia de las prácticas de políticas sociales; esta situación especialmente se compara con los países europeos quienes instauran el Estado de Bienestar luego de la Segunda Guerra Mundial, mientras que en Chile estas prácticas son recientes.

Lo dicho por Campos es apoyado por Ernesto Ottone y Carlos Vergara en su artículo *La desigualdad social en América Latina y el caso chileno*: “No somos Europa, sólo que venimos desde atrás, estamos atrás”¹¹⁴ en especial en el área de desigualdades sociales. De acuerdo con los autores, Chile ha sido el único país en Latinoamérica que ha logrado disminuir la indigencia (13,0% a un 3,2%) y la pobreza (38,6% a un 13,7%) entre 1990 y 2006¹¹⁵; podemos inferir frente a estas

¹¹⁴ OTTONE, Ernesto; VERGARA, Carlos (2007). “La desigualdad social en América Latina y el caso chileno”. En: *Estudios Públicos* (nº 108 / Primavera). CEP: Santiago. Recuperado: 19 de noviembre 2010 desde: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4057.html, pagina 4.

¹¹⁵ OTTONE, E; VERGARA, C (2007), Op.Cit, pagina 7.

disminuciones, que la Organización sí ha tomado en cuenta la labor realizada por los Gobiernos en esta área específica. Sin embargo la brecha en los distintos ámbitos con que se mide la calidad de la educación en Chile, con los países miembros de OCDE, no ha podido ser disminuida. Mediante la incorporación se espera que aumente el intercambio de experiencias en esta área, desde la Organización hacia el país, lo cual permitirá superar la brecha existente entre ambos en todos los ámbitos relacionados: salario del profesorado, cantidad de alumnos que terminan la educación, la inversión pública y/o privada etc.

4.1. Esfuerzos del Gobierno para mejorar la educación chilena.

Entre 1996 y 2009 el Mensaje Presidencial del 21 de Mayo, con el cual se inicia el período legislativo, ha mostrado la preocupación del Gobierno por superar los problemas de desigualdad y exclusión social. El énfasis recae sobre la educación, a la cual se considera una herramienta clave para avanzar hacia una sociedad equitativa, ya que “el mundo del mañana pertenece al conocimiento. De ahí que una educación de calidad, abierta, con igualdad para todos, sea la clave del futuro”¹¹⁶. En todos los discursos se reconoce que la educación chilena tiene falencias, similares a las expuestas por los expertos de OCDE; también se reconoce su importancia como un instrumento de promoción social que permite el desarrollo integral de las personas. Se establece también que la educación no debe estar exenta de los avances tecnológicos, los cuales aumentan el conocimiento de los alumnos y el profesorado.

Por estas razones se analizarán los programas que tienen relación con educación mencionados con mayor frecuencia en las Cuentas Públicas, de esta manera poder entender como la Organización comprende el esfuerzo para superar la desigualdad, exclusión social y la mejora en la calidad y el sistema de educación del país. Para comprender mejor, la siguiente tabla muestra los temas

¹¹⁶ FREI, E (1998), Op.Cit, pagina 6.

abordados en los mensajes presidenciales *vis a vis*, las recomendaciones de OCDE revisadas en el capítulo anterior.

Tabla 4- 1:

Recomendaciones OCDE *vis a vis* Mensaje Presidencial

Recomendaciones OCDE	Mensaje presidencial (año de referencia)
Incremento presupuestario	Incremento presupuestario (1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009)
Adopción concepto <i>lifelong learning</i>	Educación pre – escolar: <i>lifelong learning</i> (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2007, 2008, 2009) Continuidad de Estudios (1998, 2001, 2002, 2003, 2005, 2006, 2008)
Profesores más jóvenes	Mejorar la situación docente, a saber: profesores más jóvenes, sueldos, perspectiva laboral, incorporación tecnología (todos)
Certificación internacional	No es mencionado
Liderazgo escolar	Libertad de enseñanza (1998)

Para lograr estos cambios, los expertos de la Organización establecen que el rol del marco jurídico que regula el sistema educación es primordial, este debe ser claro y moderno, en base a los cambios de la sociedad y los desafíos que estos implican. El año 1998, ya se enunciaba un Reforma a la Educación¹¹⁷, siendo efectiva el año 2006, y publicada en el Diario Oficial el 28 de julio del año 2009; ésta cambio la Ley organica Constitucional de enseñanza (LOCE) hecha ofical sólo el día antes que Augusto Pinochet dejará el poder, a la Ley General de Educación (LGE) producto de las manifestaciones estudiantiles por la igualdad de educación del año 2006¹¹⁸, estableciendo que su objetivo principal es que el país posea un “sistema educativo caracterizado por la equidad y calidad de su

¹¹⁷ FREI, E (1998). Op.Cit, pagina 30.

¹¹⁸ Conocida como la “revolución pinguina”.

servicio”¹¹⁹, principios fundamentales promovidos por OCDE. La LGE es muy relevante para esta investigación, ya que en ella se nota que puede existir algún grado de influencia de las recomendaciones de la Organización, al nombrar en sus principios lo que los expertos consideran como debilidades del sistema educativo chileno:

- a) “Universalidad y educación permanente. La educación debe estar al alcance de todas las personas a los largo de toda la vida;
- b) Calidad de la educación;
- c) Equidad del sistema educativo;
- d) Autonomía
- e) Diversidad;
- f) Responsabilidad
- g) Participación;
- h) Flexibilidad
- i) Transparencia
- j) Integración;
- k) Sustentabilidad;
- l) Interculturalidad”¹²⁰.

Debido a su reciente publicación, no hay resultados concretos que muestren la efectividad de la reforma, sin embargo abarca los principios de OCDE en cuanto a lo que debe ser el sistema educacional para que sea eficaz y de calidad. Es la misma LGE que muestra la necesidad de desarrollar un sistema de educación chileno más inclusivo, definiendo claramente el rol de cada uno de los miembros que de la comunidad educativa, definiendola como “una agrupación de personas inspiradas en un propósito [...] es contribuir a la formación y el logro de aprendizajes de todos los alumnos que son miembros de

¹¹⁹ Ley n° 20.370. Título I; artículo 1. Recuperada 11 de febrero 2011 desde:

¹²⁰ Ley n° 20.370. Título I, artículo 3. Recuperada 11 de febrero 2011 desde:

ésta”¹²¹ así como determina sus derechos y deberes. En su discurso del año 2007 Michel Bachelet establece que “impulsaremos De la totalidad de las recomendaciones hechas por los expertos, la única que se excluye de esta reforma es la que dice relación a la certificación internacional.

Es de la misma LGE que se logra reconocer que el Estado, ha tomado la consideración que la educación implica tanto la educación en sí, como su rol social, promovido por la Organización, que involucra aspectos socio – culturales, presupuestarios, de formación etc. De acuerdo a Mario Campos, OCDE espera que está se lleve a cabo correctamente para que Chile supere las diferencias y se asemeje más a sus estándares, considerando que se regulan casi todas las recomendaciones, mencionados también en los discursos del 21 de Mayo.

4.1.1. Incremento presupuestario.

El incremento del presupuesto en educación, de acuerdo a los expertos, es la primera estrategia para mejorar la calidad del área e involucra distintas instancias: creación de nuevos centros, aumento sueldo del profesorado y administrativos, aumento cantidad de becas a los alumnos etc. El siguiente cuadro, construido a partir de los datos relevados del *OCDE Factbook 2010* muestra la brecha en inversión pública de Chile en comparación de la media de la Organización según nivel de estudio. Además compara con los países miembros de OCDE con los niveles más bajos y altos de inversión en educación según nivel, con el propósito de definir en que posición está Chile.

¹²¹ Ley n°20.370. Título I, artículo 9.

Tabla 4- 2:

Brecha en inversión pública en educación según niveles Chile
(según porcentaje PIB, 2006)

	Educación básica y media	Educación superior	
Chile	2089	6292	
OCDE	7283	12336	
Turquía	1286	4648	
Mexico	2072	5224	Polonia
Suiza	11129	22230	
Luxemburgo	15440	22810	Canadá

Los discursos del 21 de Mayo, entre 1996 y 2009, hablan sobre este incremento, sin embargo no ha sido suficiente y sigue estando por debajo de los estándares de la Organización. La tabla anterior muestra la posición de Chile en el tema de inversión en educación para el año 2006. Con respecto a la media de la Organización, la brecha en los tres niveles es alta: en los niveles básico y medio invierten un 28% menos, superando la inversión en esta misma área de Turquía y Mexico. En educación superior (Universitaria y Técnico) invierte solamente la mitad de la media de la OCDE, estando muy por debajo de la inversión realizada por Suiza y Canadá, sin embargo supera la inversión turca y polaca¹²²..

En 1998, el presidente Frei comentaba en el discurso presidencial que se estaba invirtiendo “más de dos veces que hace

¹²² Elaboración propia a partir de los datos encontrados en: OCDE (2010). *Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics: Changes in expenditure on educational institutions in tertiary education by factor*. OECD: Paris. Recuperado 1 de agosto 2010 desde: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CSP2010>

ocho años”¹²³. La entrega de textos escolares gratuitos y el programa de alimentación a los alumnos de los colegios más vulnerables del país, cosa destacada por los expertos en el documento *Reviews of National Policies for Education, Chile* han sido un ejemplo de este incremento presupuestario, así mismo una prueba de este incremento fue el aumento de la jornada escolar completa donde el año 2001, donde el “50 por ciento de las escuelas”¹²⁴ ya estaban bajo esta modalidad.

Invertir en educación debe ser un trabajo conjunto entre organismos públicos y privados, según lo afirman en la Organización, y no solamente tiene relación con la capacidad del aumento de matriculas o la mejora de sueldos, también tiene relación con invertir en el incremento de la investigación que permita mejorar el sistema; el año 2006 la presidenta Bachelet, siguiendo la proposición de la misma OCDE estableció que

Una política activa, de colaboración público-privada, en que participen las empresas, las universidades, los centros de investigación y las agencias estatales a través de estímulos focalizados. No basta con otorgar beneficios tributarios, como sostienen algunos. Esta tarea conduce a construir lo que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –el club de los países ricos– llama un Sistema Nacional de Innovación. Hoy en Chile gastamos muy poco en innovación: apenas el 0,6 por ciento del producto. Y dos tercios de este gasto lo hace el gobierno, mientras que en las naciones exitosas la

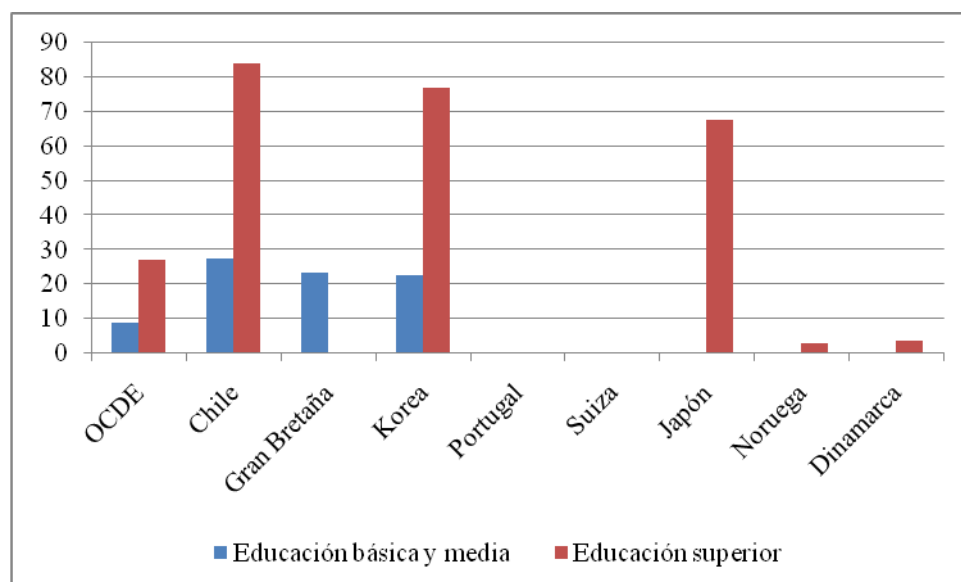
¹²³ Ibid.

¹²⁴ LAGOS, Ricardo (2001). *Mensaje al País del Presidente de la República*. Valparaíso, 21 de Mayo 2001. Recuperado 30 de julio 2010 desde: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21m2001.pdf, pagina 23

inmensa mayoría de los dineros para este fin provienen de la empresa privada¹²⁵.

El grafico siguiente, elaborado a partir de los datos extraídos del *Factbook 2010*, muestra las grandes diferencias de inversión privada en educación básica, media y superior.

Grafico 4-1:
Procentaje de inversión privada según nivel de educación
(2006)



Al igual que la tabla anterior, este fue elaborado tomando en cuenta la media de OCDE, el porcentaje de Chile al mismo que se compara con los países con mayor y menor inversión privada según nivel. Chile supera la media de OCDE en inversión privada en el nivel superior, esto se debe al las inversiones de familias o empresas privadas. También es más alto en el caso de la educación básica y superior, debido al sistema de cofinanciamiento subvencionado.

¹²⁵ BACHELET, Michelle (2006). *Mensaje al País del Presidente de la República*. Valparaíso, 21 de Mayo 2006. Recuperado 30 de julio 2010 desde: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21Mayo2006.pdf, pagina 6.

Se ve claramente que por parte del Estado y las entidades privadas que invierten en educación han hecho un esfuerzo por llevar más recursos al sistema. La realidad es que las escuelas funcionan casi de una forma autónoma con relación a la administración de sus recursos, por tanto el Estado promueve, en la Reforma Educacional el concurso de planes y programas educativos, previa aprobación del MINEDUC y postular a los recursos necesarios para ejecutarlos. Ahora, es deber del Estado generar distintas formas de subvención, mediante concursos por ejemplo, para lograr que sea esto posible y no legislar de acuerdo a las necesidades globales, ya que cada establecimiento educacional es una comunidad distinta.

4.1.2. Adopción del concepto *lifelong learning*.

4.1.2.1 Educación pre – escolar.

De lo extraído de los documentos elaborados por los expertos de la Organización, una de las principales recomendaciones hechas para asegurar una educación de calidad para toda la ciudadanía chilena es la implementación del concepto de *lifelong learning* de manera que las personas, desde temprana edad, se concienticen de la importancia de la educación y las ventajas que puede conllevar la continuación de estudios y de perfeccionamiento, una vez incorporados al mundo laboral. Es fundamental para fomentar este concepto, aseguran los expertos, la educación pre – escolar.

La educación en la primera infancia en Chile, conocida como sala cuna y jardín infantil, concentra a niños y niñas entre 85 días a 6 años de vida, y es para el Gobierno “el nivel educativo que atiende integralmente niños y niñas desde su

nacimiento hasta su ingreso a la enseñanza básica, sin constituir antecedentes obligatorios para ésta”¹²⁶. Las instituciones privadas y subvencionadas son fiscalizadas, desde el año 2002, por la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), mientras que las municipales lo son por el MINEDUC.

La crítica principal hecha por la Organización, no es la forma en como los niños son educados ni la calidad del profesorado (párvulos), es más bien el bajo nivel de matrículas en salas cunas y jardines infantiles, causada por la falta de acceso de las personas con menores recursos y de quienes viven en zonas más alejadas (rurales), situación que afecta directamente a la incorporación de las mujeres al campo laboral. Lo que nos interesa saber ahora, cuales han sido las medidas implementadas por el Gobierno con sus diversos organismos, para que los niños, en especial aquellos con escasos recursos, se incorporen a la educación a tan temprana edad.

Es complejo saber con precisión cuál es la real matrícula de todos los jardines infantiles, pues aquellos que poseen carácter privado, no están obligados a entregar sus datos y si lo hacen, es de forma casi esporádica (aunque para su debido funcionamiento deben estar inscritos en JUNJI); de todas maneras se calcula que el año 2006 existía un total de

¹²⁶ MINISTERIO DE HACIENDA (2008). *Síntesis ejecutiva evaluación comprehensiva del gasto Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), Fundación Integra y Programa de Educación Preescolar de la Subsecretaría de Educación (ministerio de educación)*. Dirección de Presupuesto: Santiago. Recuperado 12 de febrero 2010 desde: http://www.dipres.cl/574/articles-38686_doc_pdf.pdf, pagina 3.

477760 niños entre 0 y 6 años que asistían a salas cunas y jardines infantiles a lo largo del país¹²⁷.

Aparte de las salas cunas y jardines infantiles municipales y privadas, se crea en 1990 la *Fundación Integra*, como un apéndice del JUNJI que funciona bajo su fiscalización y con financiamiento del Gobierno en conjunto con inversiones privadas (subvencionadas)¹²⁸. Es necesario mencionar que las políticas sobre educación pre – escolar de las dependencias municipales y las de Integra son universales para ambos, pero que por las diferencias administrativas derivan diferentes servicios con similares criterios, teniendo ambas como misión principal el aumento de la cobertura de matrículas, recomendación hecha por OCDE desde el año 2003.

El primer año que se incorporó un ítem especial al presupuesto para el aumento de matrículas en edad pre-escolar fue el 2001, aunque se convirtió en un Decreto de Ley en 1997¹²⁹, asegurando 30 mil vacantes para los niños con mayor vulnerabilidad por municipalidad, lo que duplica la cobertura en un 36% para el año 2003. Sin embargo, al ser esta política tan centralizada en los niveles más bajos de la sociedad, ha sido muy difícil superar la diferencia con los países de la

¹²⁷ UNICEF (2010). Educación preescolar, matrícula por Institución. Recuperado 20 de diciembre 2010 desde: <http://www.unicef.cl/unicef/index.php/Educacion>

¹²⁸ Diferencia de presupuesto (Integra: 58620 millones 2% presupuesto del MINEDUC 2007, JUNJI 100.431, 3,5% presupuesto de la Nación 2007). Recuperado 16 de febrero 2010 desde: http://www.dipres.cl/574/articulos-38686_doc_pdf.pdf, pagina 11.

¹²⁹ Decreto Supremo de Educación n° 755, publicado en el Diario Oficial (22 de enero de 1998) que aprueba el reglamento de la Ley n° 19.532, la cual crea el régimen de jornada escolar completa diurna y dicta normas para su aplicación. Recuperado 20 de febrero de 2010 desde: <http://www.mineduc.cl/biblio/documento/DECRETO755.pdf>

OCDE¹³⁰. De esta manera se promulga en el año 2008 la Ley de Subvención Escolar Preferencial (Ley SEP), donde se le entrega una subvención especial a los establecimientos para recibir a los niños de mayor vulnerabilidad según parámetros establecidos por los estudios de MINEDUC y CASEN¹³¹.

Aunque la principal falencia detectada por los expertos es el bajo nivel de matrículas en Chile, al leer informes de OCDE sobre el cuidado infantil y su educación, podemos notar que este también es una falla que se presenta en los países miembros. El programa ECEC (*Early childhood education and care*) de la Organización, estudia la situación del cuidado y educación de los más pequeños desde el año 1998 y es parte del programa *Lifelong education for all*. ECEC fue creado por las mismas razones que el Gobierno de Chile ha implementado e invertido en la educación de párvulos: asegurar una educación de calidad y accesible para todos, y aumentar la fuerza laboral femenina. En el estudio *Starting strong II: early childhood education care*, los expertos de OCDE recomiendan que la mejor forma de educación para los niños menores de 6 años es la llevada a cabo en los países con una tradición social pedagógica (países del Norte y Centro Europeos), la cual consiste en tratar al niño en su totalidad “el niño con cuerpo, mente, emociones, creatividad, historia e identidad social”¹³², o sea entregarles una educación integral.

¹³⁰ OCDE (2005). *Starting Strong II: early childhood education and care*. Paris: OCDE. Recuperado 12 de marzo de 2010 desde: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/9106031E.PDF>, pagina 84.

¹³¹ MINEDUC. *Ley de Subvención Escolar Preferencial Un camino para mayor equidad*. Recuperado 12 de agosto 2010 desde: <http://www.mineduc.cl/biblio/documento/200801031517400.NTSeparata29.pdf>, pagina 2.

¹³² OCDE (2005), Op.Cit, pagina 61.

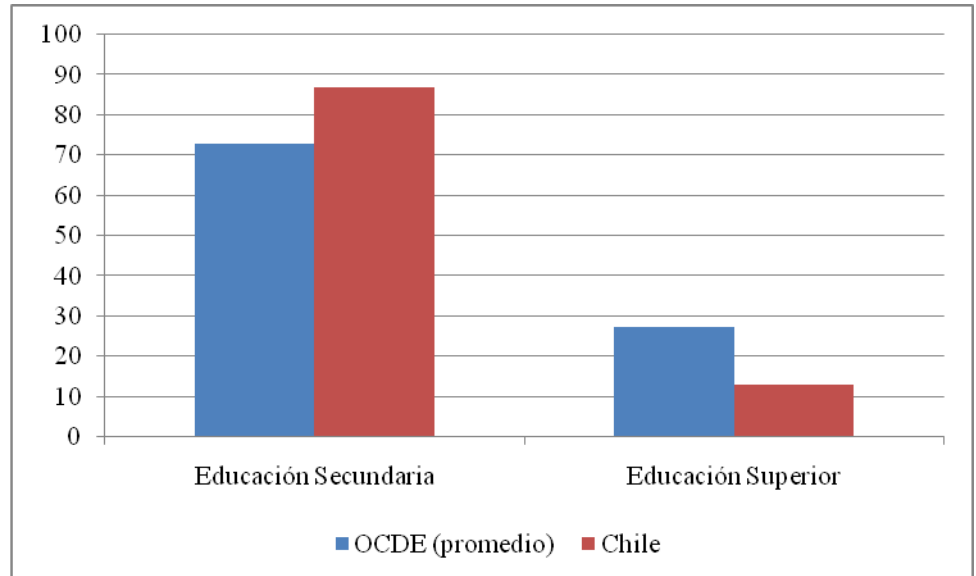
4.1.2.2. Continuidad de estudios

Así retornamos a la fórmula que propone la metodología del *lifelong learning*, pero relacionado con la continuidad de estudios y la capacidad de acceso a la educación superior. Para los expertos, las desigualdades en esta área son claves y todos sus análisis sobre ésta, hacen referencia a que el sistema de financiamiento es el problema central, siendo su recomendación crear mejores subvenciones, en especial para los jóvenes con altas capacidades de los sectores más vulnerables de la sociedad. El discurso del año 2001 del ex presidente Lagos coincide con la recomendación de los expertos: “sino hay deserción escolar ganamos cerebro, para ganar la batalla del siglo XXI”¹³³, es necesaria la continuidad de estudios para el crecimiento y estabilidad económica del país a largo plazo.

¹³³ LAGOS, Ricardo (2001). *Mensaje al País del Presidente de la República*. Valparaíso, 21 de Mayo 2001. Recuperado 30 de julio 2010 desde: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21m2001.pdf, pagina 23

Grafico 4-2:

Personas entre 24 y 64 años de acuerdo a su nivel de estudio
(2007)



En el gráfico anterior se observa que existe cierto grado de equidad entre Chile y OCDE con relación a las personas que continúan sus estudios al terminar la educación básica, siendo inclusive más alto que la media de la Organización, radicando la diferencia en la continuidad de estudios en la educación superior.

El Gobierno asume siempre, mediante lo que se rescata de los discursos del 21 de Mayo, que la continuidad de estudios es un elemento clave para el desarrollo social y que ésta es sin duda una de las principales debilidades del país. El año 2002, el ex presidente Lagos decía que:

los niveles de escolaridad aumentan sistemáticamente, el Estado fomenta la educación pre-escolar, estimula la

permanencia en la escuela para evitar la deserción, fuente y antesala muchas veces de la delincuencia, de la drogadicción y al mismo tiempo, promueve la igualdad de oportunidades en la educación superior¹³⁴

El año 2004, del gasto público destinado a educación, un 21,7%¹³⁵ fue destinado a becas, siendo la principal de ellas la beca Juan Gómez Millas, destinada a otorgar a los becarios con relativamente buen puntaje en la prueba de selección universitaria¹³⁶ de colegios municipales o subvencionados, “1.000.000 anuales a cada becario para cursar sus estudios, libremente escogidos, en cualquier Universidad, Instituto Profesional o Centro de Formación técnica nacionales”¹³⁷ con el fin de quienes posean menos recursos puedan optar una educación de calidad.

De acuerdo a la ex presidente Bachelet, “los profesores y profesoras, junto con las familias chilenas, deben ser los verdaderos constructores de la gran reforma educacional”¹³⁸. Durante el gobierno del ex presidente Lagos ya se había creado el sistema **Chilecalifica**, especialmente porque se considera, a nivel del Gobierno central y en el ámbito de la Organización que educación y desarrollo están

¹³⁴ LAGOS, Ricardo (2002). *Mensaje al País del Presidente de la República*. Valparaíso 21 de Mayo 2002. Recuperado 27 julio desde: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21m2002.pdf, pagina 2.

¹³⁵ Indicadores de la Educación en Chile. Recuperado el 3 de agosto 2010 desde: www.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Indicadores%20Nacionales.pdf, pagina 51.

¹³⁶ 640 puntos en Prueba Selección Universitaria (PSU) para el año 2010. Recuperado el 3 de agosto 2010 desde: www.becasycréditos.cl/ayudas/b_jgm.html

¹³⁷ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (2003). *Deserción en la educación superior en Chile*. BCN: Santiago. Recuperado el 3 agosto 2010 desde: www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/informes/estudios_pdf_informes/nro128.pdf, pagina 10.

¹³⁸ BACHELET, Michelle (2007). *Mensaje al País del Presidente de la República*. Valparaíso 21 de Mayo 2007. Recuperado 21 de julio 2010 desde: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21deMayo2007.pdf, pagina 13.

íntimamente ligados de esta manera el perfeccionamiento y profesionalización de jóvenes y adultos permite un mejor desempeño personal y para la economía del país.

El año 2002 mediante la iniciativa de los Ministerios del Trabajo, Educación y Economía se crea este sistema de formación permanente, con el propósito de fomentar la creación de capital humano el cual, de acuerdo a la Organización “juega un rol principal en el proceso del crecimiento económico”¹³⁹, lo que una persona aprende y cómo lo aprende es “determinante para la distribución de ingreso en la sociedad”. Como una demostración de cooperación internacional e interdependencia compleja, Chile elabora este programa teniendo como ejemplo a la Comunidad Europea que el año 2000 elaboran un *Memorándum sobre el aprendizaje permanente* donde se establece que “la tendencia a un aprendizaje a lo largo de la vida debe acompañar la transición hacia una economía y una sociedad basadas en el conocimiento para que ésta pueda tener éxito”¹⁴⁰.

Como dicen los expertos de OCDE, en nuestro país se debe implementar la metodología del *lifelong learning* la cual consiste en entregar herramientas a los ciudadanos para que, por medio del aprendizaje continuo, puedan ampliar su campo laboral, aumentar sus salarios y, consecuentemente, mejorar su calidad de vida. Con el propósito de responder a las necesidades que se crean en un mundo globalizado; el sistema Chilecalifica va enfocado hacia esto, centrando “sus esfuerzos

¹³⁹ OCDE (2004). Op. Cit, pagina 15.

¹⁴⁰ COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2000). *Memorándum sobre el aprendizaje permanente*. Recuperado 2 de agosto 2010 desde: www.ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/policy/memo_es.pdf, pagina 3.

en articular la oferta técnico – profesional dirigida a jóvenes y adultos para que sea pertinente con las necesidades productivas del país”¹⁴¹, de acuerdo a María Etienne Irigoín: “la oportunidad para lograr una relación integral entre el saber – cómo hacer (*know – how*) y el saber por qué hacerlo (*know – why*)”¹⁴², entregando las herramientas necesarias para progresar social y económicamente.

Chilecalifica se creó como un programa piloto el año 2002, con un financiamiento internacional “por sobre 150 millones de dólares en un período de seis años”¹⁴³ y está dirigido a jóvenes y adultos en una situación desfavorable económicamente, quienes por distintas razones no han podido terminar sus estudios. El Sistema está compuesto por cuatro programas básicos:

- Iniciar y completar estudios (escolares, para mayores de 15 años, o superiores)
- Formación técnica (mediante un sistema de redes, de acuerdo a los sectores prioritarios para la cada región)
- Capacitación laboral (entendiéndolo como la obtención de nuevas competencias para mejorar las habilidades de trabajo, mediante la franquicia tributaria)

¹⁴¹ CANALES, Ignacio. *Presentación*. Recuperado: 2 de julio 2010 desde: www.chilecalifica.cl/prc/n-2713-Presentacion.pdf, pagina 1.

¹⁴² IRIGOIN, María Etienne (2002). “Hacia una educación permanente en Chile”. En: *Serie desarrollo productivo*. CEPAL: Santiago. Recuperado 1 de agosto 2010 desde: www.chilecalifica.cl/prc/n-0-cap2.pdf, pagina 8.

¹⁴³ LAGOS, Ricardo (2002). *Mensaje al País del Presidente de la República*. Valparaíso 21 de Mayo 2002. Recuperado 27 julio desde: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21m2002.pdf, pagina 16. Este financiamiento fue otorgado por la OIT.

- Competencias laborales (proceso de certificación de la educación o la habilidad).

Se sustenta mediante el aporte privado y público a los organismos que lo integran y participan en su funcionamiento a lo largo del país. Para el año 2007 ya 28.252 trabajadores contaban con certificación y 18.827 habían sido capacitados¹⁴⁴.

Los cuatro programas básicos tienen estrecha relación con las recomendaciones encontradas en los estudios pre y post examen de la Organización, ya que mediante éste los profesores son capacitados, los jóvenes y mujeres son integrados al mercado laboral, entrega una oportunidad de continuar los estudios, etc. todo esto bajo el fundamento de que la educación y su correcta certificación permite a las personas obtener trabajo y/o mejores sueldos, por tanto una mejor calidad de vida con el propósito de superar la desigualdad social para alcanzar un desarrollo sustentable y alcanzar los estándares de la Organización.

4.1.3. Situación docente: profesores más jóvenes, saldos, perspectivas laborales e incorporación a la tecnología.

También se reconocen dentro del discurso del 21 de Mayo y los estudios de los expertos, la necesidad de mejorar la calidad del profesorado así, y en paralelo a la beca Juan Gómez Milla, se crea la destinada a estudiantes destacados que ingresen a pedagogía, asegurando la totalidad o una parte de la carrera y, más importante aún, un salario en el futuro al ser parte del programa de la beca la

¹⁴⁴ CHILECALIFICA (2010). Competencias. Recuperado 2 de agosto 2010 desde: www.chilecalifica.cl/califica/preguntas/CompetenciasLaborales/general.htm#Trece

obtención de un trabajo en escuela pública por tres años, que en la teoría es progresivo de acuerdo a las capacidades y duración en su empleo de una persona durante la docencia. La siguiente tabla, elaborada a partir de los datos extraídos desde *Factbook 2010*, muestran la diferencia en la evolución de los salarios de los profesores entre Chile y OCDE.

Tabla 4-3:

Comparación en la evolución de los salarios, Chile / OCDE

(2007)

		OCDE	Chile
Educación básica	Inicial	28687	10922
	Después de 15 años de servicio	39007	12976
Educación secundaria menor	Inicial	31000	10922
	Después de 15 años de servicio	41993	12976
Educación secundaria mayor	Inicial	32183	10922
	Después de 15 años de servicio	44782	13579

La Organización supera el incremento en el sueldo de los profesores en todos los niveles de educación, siendo la brecha más amplia en educación secundaria y, mientras que los sueldos en OCDE incrementan en promedio US\$ 10 mil, en Chile sólo lo hacen en US\$2.500 aproximadamente.

El sistema de becas nos hace llamar la atención sobre la diferencia presupuestaria relacionada con la educación en los países de OCDE y Chile, íntimamente ligado con el primer ítem sobre el aumento presupuestario. En la siguiente figura, se nota claramente

cuanto es la brecha existente en materia presupuestaria lo cual puede explicar la deserción de la educación superior o la discontinuidad de estudios por la falta de recursos: el gasto público de Chile está por debajo de lo que se necesita para que una persona termine sus estudios y para llegar a la media de OCDE (considerando que son datos del año 2006). En los países miembros de la Organización, la tendencia es que el cambio en el gasto debe superar la cantidad de estudiantes por algunos puntos o equipararla.

Entre los años 2000 y 2006 la cantidad de estudiantes que ingresaron a la educación superior aumento en Chile, sin embargo el gasto realizado por el Gobierno, en proporción a la cantidad de estudiantes, se encontraba para el año 2006, a la mitad de lo gastado por los países miembros de la organización: mientras que en Chile la cifra es de \$6292 US por estudiante, el promedio de OCDE es de \$12336 US.

Invertir en innovación e investigación focalizada en el área de educación permitirá, a largo plazo, reconocer las reales falencias del sistema. De la misma manera permite que los avances tecnológicos lleguen de igual forma a todos los alumnos a lo largo del país, debido a que las personas deben adecuar su vida a los constantes cambios que suceden al interior de la sociedad, producto del desarrollo y la globalización. En los discursos del 21 de Mayo el avance e inversión principal en materia tecnología es la red Enlaces.

Esta red consiste en la implementación de computadores e Internet a los alumnos de escuelas públicas primarias y secundarias. Al igual que el Gobierno central de Chile, la Organización considera que los recursos tecnológicos son una herramienta sustancial de las políticas educacionales, siguiendo lo propuesto en el Tratado de Maastricht en *White Papers*: “mejorar los sistemas de educación para

ajustarlos a la sociedad de la información”¹⁴⁵. Los jóvenes, de acuerdo a Lagos el año 2003, son un elemento clave para la ejecución de este plan, ya que ellos representan gran parte de los profesores, los médicos, psicólogos etc. que trabajan en escuelas rurales y de más bajos recursos. El año que se convirtió en ley, el sistema contaba con un presupuesto de 40.864.753 miles de pesos, aumentando un 6% para el 2005.

4.1.4. Liderazgo Escolar.

El líder escolar para la Organización, es aquella persona que cumple el rol del director del establecimiento educacional. Su trabajo consiste tanto en administrar los recursos como en mantener un ambiente acorde para que la educación sea eficaz y de calidad. Para esto la descentralización de las escuelas permite al líder maniobrar con más flexibilidad acuerdo a las necesidades; parte de la descentralización es el curriculum, con relación a esto el ex presidente Frei llama a profesores y alumnos “con imaginación, con creatividad (para que se) pueda desarrollar nuevos programas, nuevas iniciativas”¹⁴⁶.

El Marco para la Buena Dirección, que si es mencionado por los expertos, pero no en las Cuentas Públicas, es uno de los puntos positivos que encuentran los expertos. Este programa que se comenzó a ejecutar el año 2004, de acuerdo a la investigación de los expertos, ha tenido buenos resultados ya que 71%¹⁴⁷ de los participantes dijeron que les ha permitido mejorar sus aptitudes de líderes en las escuelas.

¹⁴⁵ ESPINOZA, Vicente (2008). *Los desafíos de la cohesión social*. Artículo inédito, página 6.

¹⁴⁶ FREI, E (1998). Op.Cit, página 30.

¹⁴⁷ PONT, et. Al. Op.Cit, página 124.

Este programa permite que los profesores directores y paradocentes compartan su experiencia y comparen sus realidades, esto permite llegar a puntos de encuentro que deberían permitir un mejor dialogo.

4.1.5. Certificación Internacional.

A pesar de que muchas de las recomendaciones hechas por los expertos van al mismo paso que las anunciadas por los presidentes en la Cuenta Publica del 21 de Mayo, hay una recomendación que no ha sido adoptado en su totalidad.

La recomendación es la que trata sobre la certificación internacional de calificaciones de docentes ISCED. En Chile, el sistema de calificaciones de este tipo es sólo llevado a cabo por los docentes en Universidades, el cual alcanza un 0,5%¹⁴⁸, mientras que no lo es para los profesores de educación básica y media.

4.2 Síntesis.

Los esfuerzos realizados por el Gobierno de Chile en el área de educación no han sido menores, mediante la lectura de los discursos del 21 de Mayo se nota que son reconocidas las falencias de la educación del país. También que existen desigualdades en la entrega de este servicio, según el nivel socioeconómico, siendo la meta principal superar esta desigualdad social, con el fin de que los ciudadanos reciban por igual una educación de calidad y como país se supere la pobreza, se alcance el desarrollo sustentable y se llegue a los estándares de OCDE.

Es necesario destacar que el constante incremento de niños y niñas en la matriculas de salas cunas a lo largo del país y el incremento de centros en esta área, demuestra que el concepto implementado por OCDE de *lifelong learning* ha sido adoptado y aplicado al interior del país. La educación en la primera infancia preparara a niños y niñas para las futuras etapas educacionales; al mismo tiempo posibilita a las madres incorporarse en el mundo laboral, al saber que sus hijos están bajo un cuidado responsable.

Pero el concepto de *lifelong learning*, como se ve, no está exclusivamente relacionado con la educación en la primera infancia, también tiene que ver con entregarle a los ciudadanos herramientas para surgir durante toda su vida. El incremento de las becas para estudios superiores es una forma de hacerlo, así como el sistema Chilecalifica, que permite a los jóvenes y adultos la continuidad de estudios; este sistema se enfoca además al perfeccionamiento docente.

Como se ha mencionado, los profesores son el principal motor para que una reforma educacional efectiva sea llevada a cabo, por esta razón es necesario que ellos reconozcan las nuevas necesidades de la sociedad de un país neoliberalmente maduro, que se inserta cada vez más en el mundo globalizado. Los profesores deben ser capaces de prepararse y capacitarse para así poder entregarle a sus alumnos las herramientas necesarias para ser personas integrales, por tanto deben abrirse a las nuevas tecnologías y el Gobierno debe entregarles las herramientas para que esto suceda.

La única recomendación elaborada por los expertos de la Organización y que no mencionada en los discursos del 21 de Mayo, es lo referente a la Certificación Internacional. Así, de las tres recomendaciones, una de ellas no es cumplida a cabalidad. Mientras que el liderazgo escolar, es considerado como un programa que va en buen camino.

Capítulo V: Conclusiones.

La incorporación de Chile a OCDE corresponde a un proceso de desarrollo, ya que es reconocido por los demás miembros de la Organización como un país democrático y con estabilidad económica, fortalecida esta última apreciación por los pocos efectos de la crisis *subprime* del año 2009, especialmente en comparación con países miembros. Desde la perspectiva del área social, al tener su propia agenda, Chile intenta seguir un desarrollo a su ritmo, de acuerdo a las necesidades de la ciudadanía, siendo siempre la educación el foco de conflicto donde no hay un acuerdo efectivo sobre como mejorarla a pesar de los múltiples esfuerzos realizados por el Gobierno. Uno de los principales impedimentos es la aprobación en los cambios de legislación, como se vio en el capítulo III de la investigación, donde hay leyes que demoran años en ser aprobadas limitando la cantidad de recursos para la inversión en esta materia.

La educación y el desarrollo económico son elementos que van concatenados, y es esta relación tan estrecha, recalca OCDE, debe ser seguida por los países para alcanzarla: una buena educación lleva a un empleo con mayores perspectivas para tener una buena calidad de vida, así el país alcanzaría un desarrollo sustentable. Para esto, se considera necesario que los ciudadanos reconozcan todas las instancias que un Estado les ofrece y sepan como utilizarlas, por esta razón pensamos que los programas sociales en esta materia, en un país con un sistema tan centralizado como los es Chile, deben expandirse en cada uno de sus espectros, trabajando los distintos organismos gubernamentales de forma conjunta. Un mayor contacto con los países de la Organización puede significar para el país un mayor aprendizaje en el área social, por medio del intercambio de información en temas precisos y su experiencia, sin embargo Chile está muy distante de alcanzar los estándares sociales de gran parte de los países de OCDE debido a las grandes diferencias presupuestarias.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico ha influido en ciertos cambios de la legislación nacional, siendo estos solamente en aquellos elementos donde posee la Organización instrumentos legales para que se asimile la

legislación nacional con los demás miembros, beneficiando a la esfera económica del país; así ha sido el caso con las reformas a la Ley de Gobierno Corporativo de empresas privadas y públicas, responsabilidad legal en caso de cohecho (terrorismo e ilícitos en general) a funcionarios públicos e intercambio de información tributaria entre el SII y los Bancos. Las modificaciones a la legislación indican el grado de influencia y la interdependencia existente entre un organismo internacional y un país, quienes por vías de la cooperación y el correcto funcionamiento de las instituciones permiten alcanzar los desafíos y metas en común. Al no existir herramientas legales vinculantes para las políticas sociales, los estudios elaborados por los expertos de la Organizaciones son solamente recomendaciones que el país puede seguir, si las encuentra adecuadas a la realidad nacional, lo que sí ha sucedido

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, es una organización internacional que aspira a ser un grupo reducido de solamente 35 países, razón por la cual los exámenes para la anexión y asociación con ésta son de tan prolongada duración; así, sin duda los cambios en la legislación nacional obedecen únicamente a los necesarios para ser considerado como un par, lo cual permite a Chile sentarse de igual a igual con los países que, por medio de la metodología del libre mercado y democratización, guían los eventos económicos. La OCDE no es una organización donde los países tengan derecho a veto, como la Organización de Naciones Unidas (ONU), por tanto en su diálogo son todos iguales, lo cual debiera promover la posición del país en el concierto internacional. Sin embargo sus fines no son muy distintos a otras OI hijas de la Segunda Guerra Mundial, como es el caso del Fondo Monetario Internacional: ambas organizaciones comparten los mismos principios sobre la base del sistema económico neoliberal, a pesar de que se articulen y actúen de distinta manera.

Las recomendaciones elaboradas por los expertos sobre las políticas educacionales carecen de formulas exactas de cómo incrementar y mejorarla su eficacia y calidad para disminuir la desigualdad social en esta materia, ya que asumen que cada país tiene una realidad distinta. Por ejemplo, no dicen el cuanto y el cómo debe ser el aumento del presupuesto en educación, sino que está acción debe

ser hecha. A pesar de no ser vinculante el área de política educacional se aprecia, en los Gobiernos desde 1990, una intención de ajustarse a las recomendaciones OCDE, por lo cual se puede decir que en esa área hay también un impacto positivo de la cooperación promovida desde el inicio de las conversaciones en el gobierno del ex presidente Frei con la Organización.

La Organización al incorporar a Chile como miembro, tiene más interés en la estabilidad económica y política del país, más que en la calidad de vida de los ciudadanos. También podemos concluir que mediante la incorporación de Chile, OCDE espera que se genere un efecto domino en los países de la región para asegurar los principios del libre mercado en el orden internacional, bajo la premisa de que sí Chile, siguiendo los dogmas neoliberales, tiene una voz en el concierto internacional que es escuchada, por qué los otros países no son capaces de hacerlo.

El interés que presentó OCDE hacia Chile y su incorporación tiene relación, pensamos, en el hecho de que la Organización, debido a la gran interconexión de los mercados necesita que distintos países realicen las mismas prácticas económicas para que el éste funcione a un mismo ritmo, bajo las mismas leyes y dogmas. Al demostrar Chile que es un país capaz de adaptarse a las necesidades nacionales e internacionales actuando como una sociedad neoliberal madura, desde el inicio de su examen en el año 2007, así como superar crisis económicas de escala internacional, la Organización decidió, en el primer semestre del año 2010, aceptar al país como miembro número 31 y el segundo país en Latinoamérica, después de México; lamentablemente el Consejo, da la sensación, deja de lado las brechas sociales existentes al interior del país, diferencias fundamentales con la Organización. De todas maneras es necesario mencionar en este punto que el vacío social producido durante los años de dictadura, ha generado que la implementación de las políticas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos sea lenta, debido a que se ha debido implementar un sistema de protección social sujeto a los constantes cambios de una sociedad globalizada la cual, con anterioridad, era inexistente y los ciudadanos no contaban con mecanismos adecuados para su conocimiento.

Mucho se ha discutido en el ámbito internacional y nacional esta incorporación, sorpresiva para muchos pero para otros el paso lógico a seguir a causa de la constante necesidad de alcanzar y mantener un desarrollo económico, esperando que las experiencias de los países que ya lo han alcanzado sirvan de formulas para que el país también lo logre; OCDE es reconocida como el grupo de países ricos, como lo ha dicho su propio Secretario General, Ángel Gurría, poniendo en duda la relación del país y su membresía con el G- 77, desequilibrando las semejanzas con esta agrupación de países en vías de desarrollo.

La imagen de este proceso al interior del país, dada por los altos mandatarios, es que Chile se está uniendo con los países que ejecutan buenas prácticas y que no es un país rico. Esta afirmación realizada el día de la firma del tratado de incorporación por la ex Presidenta Bachelet, nos hace cada vez más ruido al adentrarnos a que es la Organización y su funcionamiento: un país es rico no únicamente en la medida que su economía funcione de una forma correcta, sino que también lo es desde la perspectiva que sus ciudadanos alcancen un buen nivel de vida, obteniendo su sistema de protección social eficaz en todo el territorio. Situación muy distante a la realidad nacional.

La incorporación de Chile a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico queda claramente comprendida a la luz de lo expuesto por Keohane y Nye al formular una nueva corriente de estudio de las Relaciones Internacionales, el institucionalismo, donde los Organismos Internacionales ya son parte del concierto internacional y los países se relacionan con ellos en plena libertad con el propósito de alcanzar sus metas así tener un mayor peso en la toma de decisiones a nivel global.

Para concluir la presente investigación es necesario recalcar que la interdependencia compleja sirve para explicar la relación que puede tener una Organización Internacional, como la OCDE, con un Estado soberano, como Chile. El análisis de los textos elaborados por los expertos de la Organización sobre el área de políticas educacionales así como el análisis de los mensajes presidenciales de los 21 de Mayo en esta misma temática, pueden demostrar que hay un intercambio de ideas

entre ambas partes llevadas a cabo mediante la cooperación. La reciente aprobada ley a la Reforma Educacional chilena muestra la influencia que puede ejercer en un país un Organismo Internacional al notar que las reformas llevadas a cabo guardan estrecha relación con las recomendaciones elaboradas por los expertos centradas en la calidad del profesorado, el aumento de las becas para potenciar a los alumnos de excelencia para estudiar la carrera de pedagogía y controlar y fomentar el rol del profesorado.

Bibliografía.

ARELLANO, José Pablo (1988). *Políticas sociales y desarrollo: Chile, 1924-1984*. CIEPLAN. Alfaguarda: Santiago.

ATRIA, Raúl (2005). “Políticas Sociales. Concepto y Diseño”. En: *Revista de Estudios Sociales*, (nº 116/Semestre 2); Corporación de Estudios Sociales (CPU): Santiago, pgs. 53 – 72.

BARBE, Esther (1995). *Relaciones Internacionales*. Ed. Tecnos: Madrid.

ESPINOZA, Vicente (2008). *Los desafíos de la cohesión social*. Artículo inédito.

KEOHANE, R; NYE, J (1977). *Power and Interdependence, world politics in transition*. Little Brown: Boston, pp. 23 – 37. En: BARBE, Esther (1995). *Relaciones Internacionales*. Ed. Tecnos: Barcelona.

KEOHANE, Robert (1989). *Instituciones Internacionales y poder estatal, ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Wetsview Press: Colorado.

(1985). *After hegemony, cooperation and discord in the world political order*. Princeton University Press: New Jersey.

WALTZ, Kenneth (1979). *Teoría de la política internacional*. Ed. Grupo Editorial Latinoamericano: Buenos Aires.

Recursos electrónicos:

BECAS Y CREDITOS, Chile (2010). Recuperado el 3 de agosto 2010 desde: www.becasycreditos.cl/ayudas/b_jgm.html

BLANPAIN, Roger (2008). *European Labour Law*. Wolster Kluwer: Holanda. Recuperado: 5 de agosto 2010 desde: <http://books.google.com/books?id=->

z1EcL3PdYkC&pg=PA215&lpg=PA215&dq=maastricht+white+paper+1993&source=bl&ots=iVciW-QPD&sig=I4c-p_95uu4svJRc0hw1nrWuvrs&hl=es&ei=uPyXTOrAJ4TG1Qf6wrjSBQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CBQQ6AEwAA#v=onepage&q=maastricht%20white%20paper%201993&f=false

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (2008) Ley N °20.267 que crea el Sistema Nacional de certificación de Competencias Laborales y Perfecciona el Estatuto de Capacitación y Empleo. Recuperado 1 de agosto 2010 desde: www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20267/HL2067.pdf.

(2003). *Deserción en la educación superior en Chile*. BCN: Santiago. Recuperado el 3 agosto 2010 desde: www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/informes/estudios_pdf_informes/nro128.pdf

CARDERERA SOLER, Luis: Actividades del Comité de Comercio de la OCDE. Boletín Económico ICE, pág. 1. Recuperado desde: http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/BICE_2796_53-56_BE3A43FCEC4C973B5551C9604DACD28E.pdf

CORAGGIO, José Luis (1999). Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad. Miño y Dávila: Madrid. Recuperado: 4 de noviembre 2010 desde: http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Pol%C3%ADticasocial_yEdT.pdf

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2000). *Memorándum sobre el aprendizaje permanente*. Recuperado 2 de agosto 2010 desde: www.ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/policy/memo_es.pdf

CANALES, Ignacio. *Presentación*. Recuperado: 2 de julio 2010 desde: www.chilecalifica.cl/prc/n-2713-Presentacion.pdf

CHILE/OCDE (2009). Acuerdo entre el Gobierno de la Republica de Chile y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico sobre privilegios,

inmidades y facilidades otorgadas a la Organización. OCDE: Paris. Recuperado: 23 de julio de 2010 desde: www.oecd.org/dataoecd/34/56/42941749.pdf

CHILECALIFICA. *Objetivos*. Recuperado 2 de agosto 2010 desde: www.chilecalifica.cl/claifica/home.do.

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS (2008). *Diferencia de presupuesto*. Recuperado 16 de febrero 2010 desde: http://www.dipres.cl/574/articulos-38686_doc_pdf.pdf

EXPANSIVA (2010). *Chile en perspectiva comparada con los países de la OCDE*. Universidad Diego Portales: Santiago. Recuperado: 15 de marzo 2010 desde: www.expansiva.cl/media/en_foco/documentos/17032010150429.pdf

FREI, Eduardo (1998). *Mensaje al País del Presidente de la República*. Valparaíso, 21 de Mayo 1998. Recuperado 30 de julio 2010 desde: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/presi98.pdf

FUENTES, Claudio; MIZALA, Gonzalo (1992): Chile – Argentina después de Marzo de 1990 ¿Hacia la cooperación o el conflicto?. En: *Revista FASOC* (vol. VII, n°3); *FLACSO: Santiago*. Recuperado: 12 de diciembre 2010 desde: <http://pixeliaworks.cl/clientes/icso2/images/Paperss/chileargentinamarzo1990.pdf>

GONZALEZ, Ana (2002). El concepto de exclusión en política social. Instituto de Políticas y Bienes Públicos: España. Rrecuperado 15 de noviembre 2010 desde: <http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0201.pdf>

INDICADORES DE LA EDUCACIÓN EN CHILE. Recuperado el 3 de agosto 2010 desde: www.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Indicadores%20Nacionales.pdf

IRIGOIN, María Etienne (2002). “Hacia una educación permanente en Chile”. En: *Serie desarrollo productivo*. CEPAL: Santiago. Recuperado 1 de agosto 2010 desde: www.chilecalifica.cl/prc/n-0-cap2.pdf

IŞIKSAL, Hüseyin (2004). "To What Extend Complex Interdependence Theorists Challenge to Structural Realist School of International Relations?". En: *Alternatives, Turkish Journal of International Relations* (vol. 3, n° 2 / 3, Verano e Invierno). Recuperado: 16 de octubre 2010 desde: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=16467739&site=ehost-live>

JUNTA NACIONAL DE JARDINES INFANTILES (1991). *Programa Alternativo de Atención*. Recuperado 20 de marzo 2010 desde: http://www.junji.cl/junji Joomla/index.php?option=com_content&task=section&id=31&Itemid=251 ARREGLAR EN DOC

LAGOS, Ricardo (2002). *Mensaje al País del Presidente de la República*. Valparaíso 21 de Mayo 2002. Recuperado 27 julio desde: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21m2002.pdf

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2010). *Ley de Subvención Escolar Preferencial Un camino para mayor equidad*. Recuperado 12 de agosto 2010 desde: <http://www.mineduc.cl/biblio/documento/200801031517400.NTSeparata29.pdf> ARREGLAR EN DOC

(1998) *Decreto Supremo de Educación n° 755*.

Ley n° 19.532, Régimen de jornada escolar completa diurna. Recuperado 20 de febrero de 2010 desde: <http://www.mineduc.cl/biblio/documento/DECRETO755.pdf>

MINISTERIO DE HACIENDA (2008). *Síntesis ejecutiva evaluación comprehensiva del gasto Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), Fundación Integra y Programa de Educación Preescolar de la Subsecretaría de Educación (Ministerio de Educación)*. Dirección de Presupuesto: Santiago. Recuperado 12 de febrero 2010 desde: http://www.dipres.cl/574/articles-38686_doc_pdf.pdf

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN (2010). *Chile Solidario: ¿Qué es?*. MIDEPLAN: Santiago. Recuperado 2 de agosto 2010 desde: <http://www.chilesolidario.gov.cl/sist/sist1.php>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, CHILE (2010), *Prioridades de la política exterior*. Recuperado 6 de mayo 2010 desde:

http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/artic/20080822/pags/20080822175434.php

MOCERO, David (2007), “Delivering cost-efficient public services in health care, education and housing in Chile”. *Economics Department Working Papers no. 606*. Paris: OCDE. Recuperado: 10 de noviembre 2009 desde: [http://www.oecd.org/olis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00000FA6/\\$FILE/JT03244079.PDF](http://www.oecd.org/olis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00000FA6/$FILE/JT03244079.PDF)

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS (2010). *Sistema de Información sobre la Primera Infancia en Iberoamérica. Documento de presentación*. Madrid: OEI. Recuperado 12 de marzo 2010 desde: <http://www.oei.es/infancia.pdf>

KIS, Victoria; FIELD, S (2009). *Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training, Chile; a first report*. Paris: OCDE. Recuperado 10 de Diciembre 2009 desde: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/44167258.pdf>

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS (2010). *Sistema de Información sobre la Primera Infancia en Iberoamérica. Documento de presentación*. Madrid: OEI. Recuperado 12 de marzo 2010 desde: <http://www.oei.es/infancia.pdf>

OCDE (2010). *Directorate for Employment, Labour and Social Affairs*. Recuperado: 13 de junio 2010 desde: www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_33933_1_1_1_1_1,00.html

(2010). *OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics: Gross national income per capita*. OCDE: Paris. Recuperado 22 de agosto 2010 desde: <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=23064>

(2010). *Social policies*. Recuperado 27 de julio 2010 desde: http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_33933_1_1_1_1_1,00.html

(2009) *Proceso de acceso de Chile a la OCDE*. Recuperado el 8 de octubre de 2009 desde: http://www.amb-chili.fr/lang_es/content/visor1024.php?id_subseccion=161&subsection=subsecc_oede_chileylaocde&GoBackURL=ocde_chileylaocde1024.php&FilesURL=../ocde/chileylaocde/

(2007): *Roadmap for the accessión of Chile to the OCDE convention*. Recuperado 14 de octubre de 2009 desde: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/58/41463062.pdf>

(2005). *Starting Strong II: early childhood education and care*. Paris: OCDE. Recuperado 12 de marzo de 2010 desde: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/9106031E.PDF>

(2004). *Reviews of National Policies for Education*. Paris: OCDE. Recuperado: 15 de diciembre 2009 desde: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/9109011E.PDF>

(1997) *Informe de la OCDE acerca de Inversiones extranjeras Directas Chile*. Paris: OCDE. Recuperado 10 de octubre de 2009: <http://www.oecd.org/dataoecd/4/25/34384328.pdf>

OCDE; BID (2009). *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Chile..* Recuperado 12 de febrero 2011 desde: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/9109011E.PDF>

OCDE; UNESCO, WEI (2001). *Teachers for tomorrow's Schools. Analysis of the world education indicators 2001*. Paris: OCDE. Recuperado: 10 de noviembre 2009 desde: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/9601071E.PDF>

OTTONE, Ernesto; VERGARA, Carlos (2007). "La desigualdad social en América Latina y el caso chileno". En: *Estudios Públicos* (nº 108 / Primavera). CEP: Santiago. Recuperado: 19 de noviembre 2010 desde: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4057.html.

PARLAMENTO EUROPEO (2010). *La cohesión económica y social*. Recuperado: 15 de noviembre de 2010 desde: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/441/es.htm>.

PARTNERSHIP FOR DEMOCRATIC GOVERNANCE. Recuperado desde: www.pdg-online.org.

PONT, Beatriz; NUSCHE, Deborah; MOORMAN, Hunter (2008). *Improving School Leadership. Volume 1: Policy and Practice*. Paris: OCDE. Recuperado 8 de octubre 2009 desde: http://www.oecd.org/document/50/0,3343,en_2649_39263231_41165970_1_1_1_1,00.html

RACZYNSKI, Dagmar (2002). *Equidad, Inversión social y pobreza. Innovar en como se concibe, diseña y gestiona las políticas y los programas sociales*. MIDEPLAN – CEPAL: Santiago. Recuperado: 20 de octubre 2010 desde: <http://www.eclac.org/noticias/discursos/0/10250/Raczynski.pdf>

RACZYNSKI, Dagmar; MUÑOZ, Gonzalo (2007). *Reforma educacional chilena: el difícil equilibrio entre la macro y la micropolítica*. Recuperado el 10 de febrero 2011 desde: <http://mt.educarchile.cl/mt/gmunoz/archives/CIEPLAN31.pdf>

ROBBINS, Donal J (1999) *Gender, Human Capital and Growth: evidence from six Latin American countries*; OECD: Paris, Septiembre 1999. Recuperado 10 de noviembre 2009 desde: <http://www.oecd.org/dataoecd/18/0/1921910.pdf>